

Análisis comparativo de las implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos y los sistemas de protección social en la pobreza y la desigualdad en siete países de América Latina

**Pablo Sauma
Marco V. Sánchez**



Este documento fue elaborado por Pablo Sauma, Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, y Marco V. Sánchez, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Políticas y Análisis del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Nueva York.

La investigación responde a la necesidad de incrementar las capacidades analíticas de algunos gobiernos de América Latina, a fin de que puedan reaccionar de manera oportuna a choques externos adversos. Ha sido implementada gracias al auspicio financiero de la Cuenta del Desarrollo de las Naciones Unidas, así como al apoyo logístico y técnico de la División de Políticas y Análisis del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Nueva York.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Choques externos, política macroeconómica y desempeño económico	9
A. Economías altamente afectadas por los choques externos	9
1. Choques externos tradicionales	10
2. Otras fuentes de choques externos	13
B. Otras políticas económicas	16
1. Política fiscal.....	16
2. Política monetaria.....	18
3. Política cambiaria	19
C. Desempeño macroeconómico: volatilidad del crecimiento e inflación.....	19
II. Mercado de trabajo.....	23
A. Aumentos en las tasas de participación impulsados por las mujeres	23
B. Elevados niveles de empleo en el sector informal.....	24
C. Desempleo abierto sensible a la volatilidad del crecimiento.....	25
D. Poca relevancia de las políticas del mercado de trabajo.....	26
1. Salarios mínimos	27
III. Protección social.....	29
A. Reducción de la incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos.....	29
B. Comportamiento diverso en la distribución del ingreso	30
C. Baja cobertura de la seguridad social	31
D. Auge de los programas de transferencias monetarias condicionadas	33
E. Aumenta el gasto público social per cápita.....	34
IV. Choques externos y políticas de protección social: síntesis	37
A. Contracción de la demanda agregada.....	38
B. Desprotección social con empobrecimiento	42
C. Políticas públicas y de protección social “anticíclicas”.....	45
V. Conclusiones y recomendaciones	51
Bibliografía.....	55
Anexos.....	57
Anexo 1 Metodología para estimar los choques externos y la respuesta interna	59
Anexo 2 Cuadros estadísticos	62

Índice de cuadros

Cuadro 1	América Latina (7 países): Descomposición del cambio en el déficit en cuenta corriente, 1990-1995/1985-1990, 1995-2000/1990-1995, 2000-2005/1995-2000	11
Cuadro 2	América Latina (7 países): Remesas recibidas del exterior, 2007	14
Cuadro 3	América Latina (7 países): Saldo de la deuda pública del Gobierno Central, 1990 y 2007	18
Cuadro 4	América Latina (7 países): Tasas de crecimiento del PIB total, 1990-2007	20
Cuadro 5	América Latina (7 países): Tasa de participación de la población de 15 años y más a nivel nacional, por sexo, CIRCA 1990 y 2007	24
Cuadro 6	América Latina (7 países): Incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingreso a nivel nacional c. 1990, c. 1995, c. 2000 y c. 2007	30
Cuadro 7	América Latina (7 países): Coeficiente de Gini de la desigualdad en la distribución del ingreso per cápita, c. 1990, c. 1995, c. 2000 y c. 2007.....	31
Cuadro 8	América Latina (7 países): Cobertura de los seguros sociales de salud y pensiones, c. 2007	32
Cuadro 9	América Latina (7 países): Gasto público social, 1990-1991 y 2006-2007	35
Cuadro 10	América Latina (7 países): Efectos en el PIB y la demanda agregada en las simulaciones de choques externos	39
Cuadro 11	América Latina (7 países): Impacto de los choques externos simulados en la pobreza total y extrema.....	46
Cuadro 12	América Latina (7 países): Costo fiscal y productivo y alivio de la pobreza de las políticas públicas en respuesta a un choque externo adverso ^a	49
Cuadro A2.1	América Latina (7 países): Descomposición del cambio en el déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB, 1990-1995/1985-1990, 1995-2000/1990-1995, 2000-2005/1995-2000.....	62
Cuadro A2.2	América Latina (7 países): Proporción del comercio internacional de bienes y servicios (exportaciones más importaciones) con respecto al PIB, 1990-2007	64
Cuadro A2.3	América Latina (7 países): Déficit/superávit del Gobierno Central como porcentaje del PIB, 1990-2007	64
Cuadro A2.4	América Latina (7 países): Tasas de crecimiento del PIB total, 1990-2007	65
Cuadro A2.5	América Latina (7 países): Tasa anual de inflación ^a , 1990-2007	65
Cuadro A2.6	América Latina (7 países): Tasas de desempleo abierto de la población económicamente activa de 15 años y más en zonas urbanas, circa 1990, 1994, 1997, 1999, 2002, 2004 y 2007	66

Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina (7 países): Relación de precios de intercambio de bienes y servicios, 1990-2007	13
Gráfico 2	América Latina (7 países): Inversión extranjera directa neta, 1990-2007	15
Gráfico 3	América Latina (7 países): Recaudación tributaria del Gobierno Central, 1990-2007.....	17
Gráfico 4	Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua: Tasa de crecimiento del PIB total y tasa de desempleo abierto, 1990-2007	26
Gráfico 5	América Latina (7 países): Salarios mínimos reales, 1990, 1996-2007	27
Gráfico 6	América Latina (países seleccionados): Nexos entre el producto total y el nivel de empleo total en las simulaciones de choques externos.....	44
Gráfico 7	América Latina (países seleccionados): Nexos entre empleo formal y gasto de consumo en seguridad social en las simulaciones de choques externos.....	44
Gráfico 8	América Latina (países seleccionados): Costo fiscal y “estrujamiento” de la inversión generado por las políticas de gasto de consumo público anticíclicas simuladas	47

Índice de recuadros

Recuadro 1	Choques externos considerados.....	37
------------	------------------------------------	----

Resumen

El análisis del contexto económico —incluyendo el mercado de trabajo— y de protección social de los países incluidos en el estudio (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua) a lo largo del período 1990-2007 refleja que éstos —al igual que la generalidad de los países latinoamericanos—, son muy sensibles a los impactos, tanto positivos como negativos, de los choques externos. No obstante, en términos generales, no están preparados para proteger a la población ante choques negativos, entendido esto como la capacidad de actuar de forma rápida y con la magnitud requerida, ejecutando las políticas públicas económicas y sociales para contrarrestar los efectos adversos provocados por esos choques. Los sistemas de protección social son, en general —pero no en la globalidad de los países—, débiles, con recursos y coberturas limitadas. Si bien los países han realizado un importante esfuerzo en el período de estudio, aumentando el gasto público social, éste sigue siendo insuficiente para lograr un amplio desarrollo social de la población.

Utilizando el modelo de equilibrio general construido para la investigación (Modelo de Análisis de Choques Exógenos y Protección Económica y Social, MACEPES), se realizaron simulaciones sobre el impacto económico y social de choques externos adversos, así como de políticas de protección para la mitigación de su impacto en la población. Dado que, en términos generales, los choques externos contraen la producción nacional, el empleo y los ingresos laborales, y por ende, aumentan la pobreza, cobra entonces relevancia la implementación de políticas de protección social con un manejo anticíclico del gasto público social. El estudio realizado confirma que los países están en capacidad de diseñar políticas públicas de protección social efectivas para reducir la pobreza, con un costo fiscal manejable y sin desincentivar el crecimiento de la producción.

Introducción

El objetivo del presente documento es mostrar, con una perspectiva regional, el contexto económico—incluyendo el mercado de trabajo— y de protección social de los países incluidos en el estudio (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua) a lo largo del período 1990-2007. Además, se analizan los resultados de simulaciones de equilibrio general implementadas mediante el MACEPES y una metodología de microsimulaciones para el análisis de la pobreza y la desigualdad, los cuales se usaron en los estudios de país. La creación del MACEPES y su uso se presentan como los principales aportes metodológicos del proyecto.

Además de esta introducción, el documento se compone de cinco capítulos, siguiendo la estructura de los estudios de país. En la primera de ellas, que corresponde con la segunda del documento, se analizan los choques externos y de política económica que han enfrentado los países estudiados, así como su desempeño económico. En la siguiente sección se realizan algunas consideraciones generales sobre las principales características de los mercados de trabajo en esos países, tratando de identificar la forma como los choques externos y la política económica los afectaron. En la cuarta sección se presentan las características más relevantes de los sistemas de protección social en los países estudiados. En la quinta sección se incluyen los resultados de las simulaciones de equilibrio general. Finalmente, en la sexta sección, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de la investigación. El documento también consta de varios apéndices.

Finalmente, es necesario destacar que para lograr una mayor comparabilidad, en las primeras secciones de este documento se utilizan cifras provenientes de organismos internacionales (principalmente la CEPAL, la OIT y el FMI), por lo que algunas de las mismas podrían no coincidir plenamente con las mostradas en los estudios de país.

I. Choques externos, política macroeconómica y desempeño económico

El objetivo del presente documento es mostrar, con una perspectiva regional, el contexto económico—incluyendo el mercado de trabajo— y de protección social de los países incluidos en el estudio (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua) a lo largo del período 1990-2007. Además, se analizan los resultados de simulaciones de equilibrio general implementadas mediante el MACEPES y una metodología de microsimulaciones para el análisis de la pobreza y la desigualdad, los cuales se usaron en los estudios de país. La creación del MACEPES y su uso se presentan como los principales aportes metodológicos del proyecto.

Además de esta introducción, el documento se compone de cinco capítulos, siguiendo la estructura de los estudios de país. En la primera de ellas, que corresponde con la segunda del documento, se analizan los choques externos y de política económica que han enfrentado los países estudiados, así como su desempeño económico. En la siguiente sección se realizan algunas consideraciones generales sobre las principales características de los mercados de trabajo en esos países, tratando de identificar la forma como los choques externos y la política económica los afectaron. En la cuarta sección se presentan las características más relevantes de los sistemas de protección social en los países estudiados. En la quinta sección se incluyen los resultados de las simulaciones de equilibrio general. Finalmente, en la sexta sección, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de la investigación. El documento también consta de varios apéndices.

Finalmente, es necesario destacar que para lograr una mayor comparabilidad, en las primeras secciones de este documento se utilizan cifras provenientes de organismos internacionales (principalmente la CEPAL, la OIT y el FMI), por lo que algunas de las mismas podrían no coincidir plenamente con las mostradas en los estudios de país.

A. Economías altamente afectadas por los choques externos

Independientemente del grado de avance en la implementación de las reformas económicas, los países estudiados se han visto fuertemente afectados por los impactos favorables y desfavorables de choques externos, como el mejoramiento/empeoramiento en los términos de intercambio, aumentos o reducciones en los montos percibidos por concepto de remesas del exterior, la entrada o salida de capitales especulativos, y otros.

Como parte de la investigación, los equipos nacionales realizaron una descomposición de la balanza de pagos utilizando la metodología propuesta por Morley y Vos (2004).¹ Según esa metodología, los choques externos y las respuestas de política interna son determinantes de los cambios en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos expresado como porcentaje del PIB. En cada uno de los documentos de país se presentan y analizan con detalle los resultados de esta descomposición, incluyéndose aquí un análisis general sobre los mismos. Para uniformar, el período de estudio fue separado en quinquenios, y se comparan los cambios en un quinquenio respecto al anterior, iniciando en 1990-1995 respecto a 1985-1990 y concluyendo en 2005-2000 respecto a 1995-2000 (véase el cuadro A2.1 del anexo 2).

En la primera mitad de la década de los años noventa los déficits en cuenta corriente aumentaron en cinco de los siete países estudiados, con Costa Rica y Ecuador como excepciones (véase el cuadro 1). En la segunda mitad de la misma década la situación cambió radicalmente, con una reducción del déficit en todos los países excepto Bolivia. En los años 2000-2005 la situación es diversa, con fuertes caídas en Bolivia y Nicaragua, menores caídas en Colombia, México y Guatemala, prácticamente sin cambio en Costa Rica, y aumento en Ecuador.

Cuando se consideran el conjunto de países y períodos, es decir, 21 episodios en total (tres períodos para cada uno de los siete países), los choques externos, que incluye los denominados “choques externos tradicionales” —efectos relacionados con variaciones en los términos intercambio, en las tasas de interés y en el comercio mundial—, y los “otras fuentes de choques externos” —efectos por variaciones en el pago de intereses como resultado del cambio en el saldo de deuda externa, en el pago neto de rentas sobre la inversión extranjera directa, y en la entrada o salida neta de remesas y transferencias oficiales—, son los más relevantes en la explicación de 12 de las 21 variaciones en el déficit de cuenta corriente (siete principalmente por choques externos tradicionales y cinco principalmente por choques externos relacionados con otras fuentes). Las restantes nueve variaciones se explican prioritariamente por ajustes internos en el gasto interno (consumo privado y público e inversión) y en las razones de comercio (sustitución de importaciones y penetración de exportaciones).

Esos resultados dan clara cuenta de la enorme importancia que tienen los choques externos para los países estudiados en particular, pero el mismo es generalizable para el contexto latinoamericano.

1. Choques externos tradicionales

Un primer aspecto relevante al considerar este tipo de choques, es que su impacto ha sido favorable a la reducción del déficit en cuenta corriente en 19 de los 21 episodios considerados, y solamente en dos de ellos (Bolivia y Nicaragua en el segundo y primer período respectivamente) ha propiciado aumentos en el déficit.

Al desagregar este tipo de choques según sus diferentes dimensiones (cuadro A2.1, anexo 2), en 16 episodios el mayor efecto estuvo relacionado con la expansión del comercio mundial, y solamente en cinco con el efecto neto de los términos de intercambio (precios de exportación e importación). Este mayor impacto está asociado con los procesos de apertura comercial que han implementado los países, en los cuales conviene detenerse.

En la parte meramente formal, al iniciar la década de los años noventa, los países considerados en esta investigación, con excepción de Ecuador, eran miembros del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés), y a partir de 1995 (1996 en el caso del Ecuador), todos comenzaron a formar parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

¹ Estos autores adaptaron la metodología de FitzGerald y Sarmad (1997), quienes a su vez se sustentaron en Ávila y Bacha (1987: 177-204).

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL DÉFICIT EN CUENTA CORRIENTE, 1990-1995/1985-1990, 1995-2000/1990-1995, 2000-2005/1995-2000
(En porcentajes del PIB)

País/periodo	Cambio total observado en el déficit de cuenta corriente	Cambio por el efecto de choques externos tradicionales ^a	Cambio por el efecto de otras fuentes de choques externos ^b	Cambio por el efecto de ajuste interno ^c	Cambio por los efectos de interacción ^d
Bolivia					
1990-1995/1985-1990	3,9	8,0	-3,9	-1,5	1,2
1995-2000/1990-1995	1,2	-5,5	-1,2	7,2	0,7
2000-2005/1995-2000	-9,9	-8,4	-0,7	0,0	-0,8
Colombia					
1990-1995/1985-1990	3,5	-2,8	-1,4	9,4	-1,7
1995-2000/1990-1995	-1,6	-7,0	0,4	4,6	0,4
2000-2005/1995-2000	-2,1	-4,8	-0,2	2,4	0,4
Costa Rica					
1990-1995/1985-1990	-3,9	-1,4	-3,1	1,7	-1,1
1995-2000/1990-1995	-1,2	-7,5	4,0	3,3	-1,1
2000-2005/1995-2000	0,1	-0,1	-4,0	3,8	0,3
Ecuador					
1990-1995/1985-1990	-7,8	-2,6	-5,1	-0,8	0,7
1995-2000/1990-1995	-5,7	-5,7	-4,8	3,3	1,6
2000-2005/1995-2000	2,4	-6,2	-2,0	10,1	0,5
Guatemala					
1990-1995/1985-1990	1,6	-7,2	-2,0	12,0	-1,1
1995-2000/1990-1995	-0,3	-8,4	-0,6	8,7	0,0
2000-2005/1995-2000	-1,2	-5,8	-6,7	10,2	1,1
México					
1990-1995/1985-1990	2,9	-6,3	0,7	11,1	-2,6
1995-2000/1990-1995	-1,8	-5,0	-0,5	5,3	-1,6
2000-2005/1995-2000	-1,3	-7,6	-2,0	9,0	-0,6
Nicaragua					
1990-1995/1985-1990	3,7	-12,5	9,0	6,7	0,4
1995-2000/1990-1995	-3,5	2,0	-11,5	6,2	-0,1
2000-2005/1995-2000	-6,9	-0,8	-7,0	0,3	0,6

Fuente: UN-DESA.

^a Incluye los efectos relacionados con variaciones en los términos de intercambio, en la tasa de interés y en el comercio mundial.

^b Incluye los efectos relacionados con variaciones en el pago de intereses por efecto del cambio en el saldo de deuda externa, en el pago neto de rentas sobre la inversión extranjera directa, y en la entrada o salida neta de remesas y transferencias oficiales.

^c Incluye los ajustes en el gasto interno (consumo privado y público e inversión), así como en las razones de comercio (sustitución de importaciones y penetración de exportaciones).

^d Incluye una serie de efectos de interacción relacionados con los precios y volúmenes de exportación e importación, así como las tasas de interés.

Nota: Para una mayor desagregación, véase el cuadro A2.1 del anexo 2.

Además de la intencionalidad detrás de la pertenencia a esa organización, los países implementaron diferentes políticas en comercio internacional, principalmente en tres líneas. Por una parte, a raíz de los programas de ajuste estructural que ejecutaron algunos países, inclusive desde la década de los años ochenta, se avanzó en la desgravación arancelaria unilateral. En segundo lugar,

ejecutaron políticas de promoción de exportaciones, en algunos casos inclusive otorgando beneficios fiscales a las empresas exportadoras. Finalmente, se avanzó en la firma de tratados comerciales binacionales y multinacionales adicionales a los que ya existían.

Si se mide el grado de apertura comercial por el porcentaje que representan las exportaciones e importaciones del PIB total, todos los países muestran una mayor apertura comercial a finales del período de estudio respecto al inicio (véase el cuadro A2.2 del anexo 2). Sin embargo, se notan diferencias entre ellos.

Costa Rica —que era el país inicialmente más abierto— y Nicaragua muestran procesos de apertura significativamente mayores y más sostenidos que los demás países. La situación de Nicaragua es especialmente importante, pues inicia el período con una de las menores aperturas, y finaliza con la mayor.

México en cambio, da un fuerte salto luego de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés), pero luego se mantiene.

Colombia posee la economía que comparativamente, a lo largo del período de estudio, comercia menos con el resto del mundo. Aunque en los últimos años muestra pequeños aumentos en su apertura externa, esta sigue siendo muy baja respecto a los demás países.

Bolivia, Guatemala y también Ecuador presentan un comportamiento bastante similar entre ellos, con pocos avances en la apertura comercial en la década de los años noventa, y un aumento importante en los años más recientes. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que en el caso de Bolivia y Ecuador ese resultado se ve afectado por el aumento en el precio de los combustibles, de los cuales son exportadores.

Si bien mayores niveles de apertura comercial no se relacionan “uno a uno” con mayores avances en los procesos de reforma comercial, pues en muchos casos los volúmenes de comercio se ven afectados por las variaciones en los términos de intercambio, los resultados aquí mostrados son consistentes con los que arrojan otros indicadores de reforma comercial, como los estimados por Lora (2001), que reflejan que todos los países aquí estudiados avanzaron en procesos de apertura comercial entre 1990 y 1999 (medidos en ese caso por la evolución del arancel promedio y de la dispersión arancelaria).

Retomando la descomposición de los choques externos tradicionales, se comprueba entonces que la expansión del comercio mundial ha sido beneficiosa para los países en términos de su aporte a la reducción del déficit en cuenta corriente, pues en todos los países y a lo largo de todo el período aquí considerado, ha aportado en ese sentido, con magnitudes bastante elevadas en algunos casos.

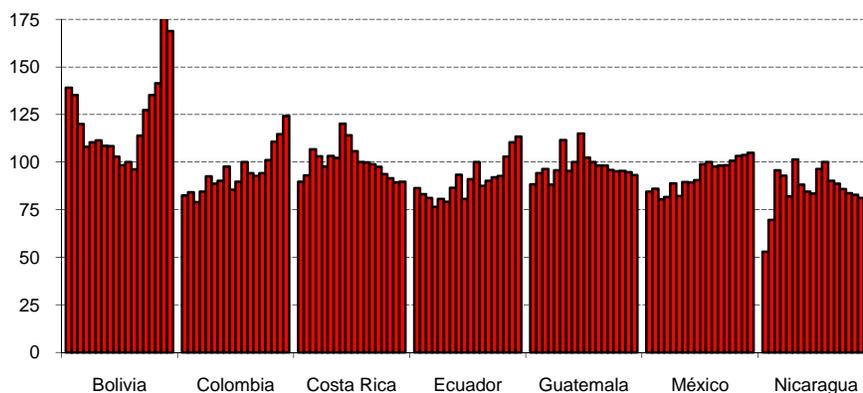
Como se ha señalado, las variaciones en los términos de intercambio también constituyen choques externos relevantes. Cuando se consideran conjuntamente los precios de exportación y de importación, 12 de los 21 choques por términos de intercambio han favorecido la reducción en el déficit en cuenta corriente, 2 han sido neutrales, y 7 han propiciado aumentos en ese déficit (cuadro A2.1, anexo 2). El más fuerte de este último caso lo sufrió Bolivia en la primera mitad de la década de los años noventa, debido tanto a aumentos en los precios de importación, como a caídas en los de exportación.

Considerando de forma separada las variaciones en los precios de importación y exportación, se tiene que en 16 de los 21 episodios considerados las variaciones en los precios de importación han favorecido la reducción del déficit en cuenta corriente y solo en 5 su aumento, mientras que en el caso de los precios de exportación sucede lo opuesto, con 17 episodios en que la variación en esos precios ha propiciado el aumento en el déficit en cuenta corriente, y solamente en cuatro su reducción (cuadro A2.1, anexo 2). Se concluye entonces que los principales choques negativos para los países en este caso se relacionan con caídas en los precios de los productos de exportación, mientras que los choques positivos con reducciones en los precios de importación.

El gráfico 1 muestra la evolución de la relación de los precios de intercambio de los bienes y servicios en los países considerados en este estudio, para los años 1990-2007. Más que un análisis año a año, se pretende que el gráfico muestre las tendencias generales. Se aprecia en el mismo que aunque la tendencia general durante el período estudiado es hacia la mejoría, hay períodos en que más bien empeoran.

En buena medida, ello depende de cuales son los principales productos de exportación y cuales los de importación de cada país, principalmente si se trata de materias primas, alimentos y petróleo y combustibles, que en los últimos años han mostrado fuertes aumentos en sus precios internacionales.

GRÁFICO 1
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): RELACIÓN DE PRECIOS DE INTERCAMBIO
DE BIENES Y SERVICIOS, 1990-2007
(En porcentajes, 2000 = 100)



Fuente: Base de datos del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe de la CEPAL.

Colombia y México son los dos países que muestran una más clara y sostenida mejoría en sus términos de intercambio, relacionada con su situación de menor dependencia externa de los alimentos y los combustibles, e inclusive, como exportadores netos de estos productos.

Ecuador y Bolivia presentan un desmejoramiento en los términos de intercambio en algunos años al inicio del período analizado, y luego un mejoramiento —en ambos casos de mayor intensidad y extensión en Bolivia—, situación esta última relacionada con el aumento en el precio de los combustibles, materias primas y algunos alimentos, de los cuales son importantes exportadores.

Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, por su parte, muestran la situación contraria a los dos últimos países arriba mencionados, esto es, un mejoramiento en los términos de intercambio a inicios del período estudiado, pero luego un desmejoramiento, causado principalmente por su dependencia de las importaciones de materia primas, de algunos alimentos, y especialmente de petróleo y combustibles.

Para completar el análisis de este tipo de choques externos tradicionales, los provocados por las tasas de interés han tenido un impacto muy reducido, aunque mayoritariamente favoreciendo la reducción en el déficit en cuenta corriente (14 de 21 episodios, cuadro A2.1, anexo 2).

2. Otras fuentes de choques externos

De forma agregada, como se indicó anteriormente, este tipo de choques son los más relevantes en la explicación de cinco de las 21 variaciones en el déficit de cuenta corriente.

En términos generales, los choques provocados por las variaciones en los flujos netos de remesas y en los flujos netos de rentas sobre la inversión extranjera directa son los más relevantes de este grupo, con 10 y 9 de los 21 episodios considerados respectivamente (cuadro A2.1, anexo 2). Los dos episodios restantes corresponden a las transferencias oficiales netas (Colombia, en la segunda mitad de la década de los años noventa, donde se dio una contracción en las mismas), y a la acumulación de deuda (Nicaragua, en la primera mitad de la década de los noventa, cuando se dio un aumento).

En todos los episodios, las remesas tienen un impacto favorable a la reducción del déficit en cuenta corriente, gracias a que a lo largo del período considerado ha aumentado su ingreso en todos los países. Para el 2007 su importancia en la economía de algunos países era considerable.

De los países estudiados, México es el que recibe un mayor monto de remesas, casi 24.000 dólares en el 2007 (véase el cuadro 2), no obstante ese monto apenas representa un 2,3% del PIB. Colombia y Costa Rica reciben montos menores a México en términos absolutos, pero con un peso similar respecto al PIB. En cambio, Nicaragua, recibió el mismo año 990 millones de dólares, que representan un 17,4% del PIB. Guatemala es el segundo país en importancia relativa de las remesas respecto al PIB, 12,1%. Por último Bolivia y Ecuador, con montos absolutos diferentes, pero con un peso relativo de 7,9% y 6,7% del PIB respectivamente.

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): REMESAS RECIBIDAS
DEL EXTERIOR, 2007

	Remesas recibidas del exterior en millones de dólares	Remesas recibidas del exterior como porcentaje del PIB
Bolivia	1 050	7,9
Colombia	4 520	2,2
Costa Rica	560	2,1
Ecuador	3 085	6,7
Guatemala	4 128	12,1
México	23 979	2,3
Nicaragua	990	17,4

Fuente: Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Estimaciones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID muestran que en el año 2008 esas remesas alcanzaron un máximo en los países de América Latina, incluyendo los aquí considerados, pero que en el 2009 se dio una fuerte reducción en las mismas, como resultado de la crisis económica mundial.

Cambios en los flujos de remesas que perciben los países, como se verá en la siguiente sección, pueden tener un importante impacto en dos sentidos. Por una parte, a nivel macroeconómico, esto es, sobre la economía en su conjunto. Por otra parte, está el impacto inmediato sobre las familias receptoras, generalmente aliviando su situación de pobreza en caso que perciban o empeorándola en caso que dejen de percibir.

La renta de la inversión extranjera directa, por su parte, generalmente ha actuado en favor de la reducción del déficit en cuenta corriente (14 de 21 episodios), aunque entre los siete episodios en que ha impactado desfavorablemente, hay dos en que ha sido muy fuerte, específicamente en Nicaragua en la primera mitad de la década de los años noventa y en Costa Rica en la segunda mitad de esa misma década (cuadro A2.1, anexo 2).

Es importante destacar que como parte de los procesos de apertura unilateral y de los tratados de libre comercio que han firmado, los países también han reducido —e inclusive eliminado en algunos casos— las regulaciones a la entrada y salida de capitales. Además, han hecho modificaciones legales para simplificar el establecimiento de empresas y la realización de inversiones extranjeras en el país.

Lo anterior, junto con las características propias de la situación económica y financiera internacional —que dio importancia a las denominadas ‘economías emergentes’—, resultaron en un

incremento en los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) hacia los países estudiados, el cual se refleja en aumentos en el porcentaje que representan los mismos del PIB (gráfico 2).²

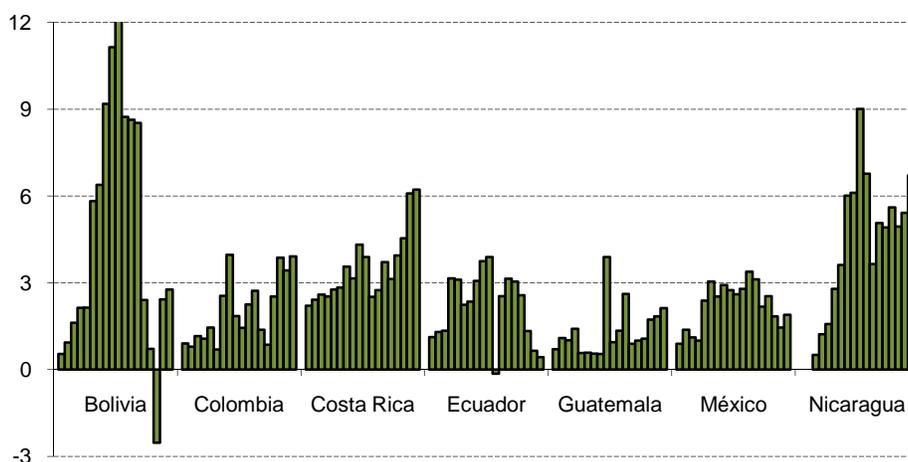
No obstante ese incremento, los flujos son volátiles, con fuertes variaciones e inclusive salidas de inversión en términos netos (Ecuador en 2000 y Bolivia en 2005), impactando en ambos casos (aumentos o disminuciones) el desempeño macroeconómico.

Colombia, Costa Rica y Nicaragua, cada uno con sus particularidades, muestran tendencias claras al aumento en el ingreso neto de flujos de inversión a lo largo del período considerado, más allá de los altibajos coyunturales.

Bolivia, Ecuador y México, por su parte —e igualmente considerando sus particularidades—, muestran una primera etapa de aumento en los ingresos netos de este tipo de inversiones, alcanzan un máximo respecto al PIB (Bolivia y Ecuador en 1999 y México en 2001), y luego experimentan una segunda etapa, de reducción en los mismos.

Por último el caso de Guatemala, con un pequeño aumento en la importancia de esta inversión respecto al PIB cuando se consideran los años extremos, pero con un comportamiento bastante irregular en los años intermedios.

GRÁFICO 2
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA NETA, 1990-2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Estimación de los autores con cifras de la base de datos del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe de la CEPAL.

Es importante destacar que las economías latinoamericanas también se han visto afectadas por la entrada y salida de capitales financieros especulativos, que aprovechan diferentes situaciones de expectativas de devaluación/apreciación cambiaria, tasas de interés, y otras variables, para tratar de obtener ganancias de capital en plazos de tiempo muy cortos. Lamentablemente no hay información estadística confiable sobre la magnitud de esos flujos, pero como se verá más adelante, en la sección sobre las simulaciones, provocan situaciones de choque tanto a su ingreso como a su salida.

² Al igual que con el gráfico 1, más que un análisis año a año, lo que se pretende es que el gráfico muestre las tendencias generales.

B. Otras políticas económicas

La descomposición de los cambios en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos permitió resaltar la importancia de los diversos choques externos en las economías de los países, pero también pusieron en evidencia que los ajustes internos son relevantes. Como se recordará, nueve de los 21 episodios considerados en la descomposición tienen como principal determinante los “ajustes internos”, que incluyen las variaciones en el consumo privado y público y en la inversión. A diferencia de los choques externos, no se toma aquí como base para el análisis la descomposición del cambio en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, sino que más bien se consideran directamente —aunque de forma general—, las principales políticas económicas (fiscal, monetaria y cambiaria) aplicadas por los países.

1. Política fiscal

La crisis económica de los años ochenta, en muchos casos vinculada con los elevados niveles de deuda externa que mantenían algunos países, así como los procesos de reforma impulsados desde el denominado Consenso de Washington, tenían implícita una nueva concepción sobre el rol del Estado, y por lo tanto, una transformación del régimen fiscal. CEPAL (1998), señala entre algunos cambios relevantes la reducción del empleo público y de algunas transferencias intergubernamentales como resultado de las privatizaciones de empresas y servicios públicos, la modificación de la estructura tributaria de cara al proceso de liberalización comercial, el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social, y la concesión de obra pública.

Cuatro temas son especialmente relevantes en la parte fiscal: el déficit/superávit fiscal, la carga o presión tributaria, la deuda pública y el comportamiento pro o contracíclico del gasto público.

a) Déficit/superávit fiscal

Más allá de la magnitud y composición del gasto público, cuya definición/discusión involucra múltiples perspectivas y tiene sus propias justificaciones en cada país, desde el punto del vista del presente estudio la dimensión relevante es la magnitud del déficit fiscal, pues tiene implicaciones sobre el desempeño macroeconómico global —especialmente la inflación—, así como sobre los márgenes de acción para la ejecución de ciertas políticas públicas, como las de carácter social.

Mantener un déficit fiscal bajo, e inclusive un superávit que permita mantener reservas para hacer frente a situaciones recesivas de una forma contracíclica, son objetivos que generalmente se imponen los gobiernos; sin embargo, en la práctica difícilmente se cumplen, y más bien prevalecen elevados niveles de déficit en la mayoría de los países estudiados.

Como se aprecia en el cuadro A2.3 del anexo 2, Colombia es el país con un mayor y persistente déficit fiscal del gobierno central expresado como porcentaje del PIB (–3,4% en promedio para 1990-2007), seguido de Bolivia (–3,1%), y luego por Costa Rica (–2,5%). Nicaragua y Ecuador presentan situaciones muy particulares, con fluctuaciones muy grandes entre un año y el siguiente, e inclusive situaciones superavitarias. Por último, Guatemala y México, en general, son los países que presentan una mayor disciplina fiscal que se refleja en menores niveles de déficit.

Con una perspectiva temporal, al menos tres países —Costa Rica, Ecuador y Nicaragua—, muestran en el subperíodo 2002-2007 la mejor situación fiscal (entendida como menor déficit) de todo el período estudiado (1990-2007).

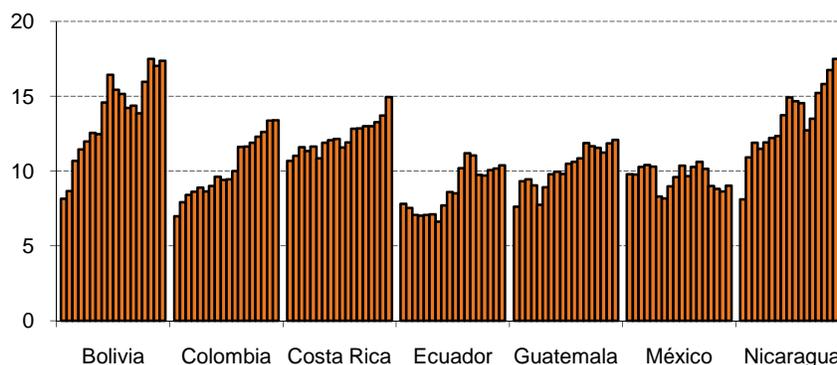
b) Carga o presión tributaria

Una de las características relevantes de los países latinoamericanos es su reducida carga o presión tributaria, y los países considerados en este estudio no son la excepción. Como se aprecia en el

gráfico 3³, si bien todos los países menos México muestran una tendencia al aumento en la recaudación tributaria del gobierno central (sin contribuciones a la seguridad social) como porcentaje del PIB, los niveles al final de período siguen siendo bajos⁴.

En los casos de Bolivia y Nicaragua el aumento en esta carga fue elevado y sostenido a lo largo del período, y hacia el final del mismo son los dos únicos países que superan el 15% del PIB. Si bien Costa Rica se aproxima en el 2007 a esa cifra (15%), parece una situación muy coyuntural. En el otro extremo están México y Ecuador, bordeando el 10% para los mismos años.⁵

GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): RECAUDACIÓN TRIBUTARIA
DEL GOBIERNO CENTRAL^a, 1990-2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Base de datos (CEPALSTAT.)

^a No incluye las contribuciones a la seguridad social.

c) Deuda pública

Luego de la crisis de la deuda que afectó a muchos países latinoamericanos en la década de los años ochenta, los países han sido cautos en el manejo de la deuda pública externa, y algunos han optado por el endeudamiento interno. Como se aprecia en el cuadro 3, con excepción de Colombia y Guatemala, los demás países han reducido significativamente la deuda pública externa del gobierno central. Casos particulares son los de Bolivia y Nicaragua, que fueron beneficiarios de la “Iniciativa para los países pobres altamente endeudados” (HIPC, por sus siglas en inglés).

El gobierno central de Colombia ha aumentado significativamente su deuda interna (de 1,7% del PIB en 1990 a 21,8% en 2007), y también Bolivia, Costa Rica y Ecuador, aunque en menor magnitud.

Es importante destacar que desde la perspectiva del presente estudio los aumentos en el endeudamiento tienen una implicación particular, pues el servicio de la deuda limita (“estruja”) el espacio fiscal para ejecutar las políticas públicas necesarias para proteger a la población de los choques externos.

³ Al igual que los dos gráficos previos en esta sección, este gráfico pretende mostrar las tendencias generales por país, más que situaciones puntuales.

⁴ En el caso de México, debe tomarse en cuenta que su dependencia a los ingresos petroleros ha mantenido la carga tributaria entre las más bajas de la región. Además, por tratarse de un sistema federal, las recaudaciones del gobierno central son relativamente menores.

⁵ Al igual que México, Ecuador obtiene considerables ingresos fiscales de la producción de petróleo.

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA DEL
GOBIERNO CENTRAL, 1990 Y 2007
(En porcentajes del PIB)

	1990			2007		
	Saldo total de la deuda pública del gobierno central	Saldo de la deuda pública interna del gobierno central	Saldo de la deuda pública externa del gobierno central	Saldo total de la deuda pública del gobierno central	Saldo de la deuda pública interna del gobierno central	Saldo de la deuda pública externa del gobierno central
Bolivia	n.d.	14,4 ^a	57,0	37,1	24,0	13,1
Colombia	13,1	1,7	11,5	32,9	21,8	11,0
Costa Rica	36,6 ^b	12,4 ^b	24,2 ^b	27,6	19,3	8,4
Ecuador	70,0	2,0	68,0	27,5	7,1	20,5
Guatemala	25,9	11,4	14,5	21,4	9,3	12,1
México	42,4	20,5	21,9	21,2	17,0	4,1
Nicaragua	n.d.	n.d.	165,8	42,4	16,8	25,6

Fuente: Base de datos CEPALSTAT.

^a La cifra corresponde a 1993.

^b Las cifras de 1990 corresponden a 1991.

d) Comportamiento pro o contracíclico del gasto público

Las recomendaciones de política económica generalmente destacan que el gasto público debería ser utilizado para mitigar las fluctuaciones en el nivel de actividad económica en torno a su tendencia, y de esta forma minimizar el impacto negativo sobre el bienestar de la población en los períodos de contracción económica. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que en los países latinoamericanos, el comportamiento predominante es el procíclico.⁶

CEPAL (1998: 114) destaca que al analizar las fluctuaciones del gasto per cápita de 15 gobiernos centrales de América Latina y 6 del Caribe durante los períodos de crisis entre 1981 y 1995, en el 86% de los casos se presentó un comportamiento procíclico (respecto a un 73% en los países de la OCDE y un 60% en los del sudeste asiático).

En un estudio más reciente, Clements, Faircloth y Verhoeven (2007) analizan las tendencias del gasto público en 17 países de América Latina desde mediados de la década de 1990 hasta el año 2006, y concluyen que el gasto público como porcentaje del PIB ha tendido a aumentar a lo largo del período —impulsado por el incremento del gasto corriente, sobre todo del gasto social—, y que el gasto real ha seguido variando en forma procíclica.

Como se verá en la quinta sección, la aplicación de políticas públicas para atenuar el impacto de los choques externos que enfrentan los países requiere la utilización del gasto público de manera contracíclica.

2. Política monetaria

En la mayoría de los países estudiados, la política monetaria en el período analizado estuvo orientada a mantener el crecimiento de los agregados monetarios (emisión, base monetaria, medio circulante y liquidez) en concordancia con las condiciones económicas, para evitar presiones excesivas sobre los precios internos o sobre la posición externa del país. Para ello, han utilizado, con diferente intensidad, los instrumentos de política monetaria (operaciones de mercado abierto, encaje mínimo legal, y otros.). No obstante, en algunos países, en momentos específicos, se ha financiado el aumento en el

⁶ Este comportamiento se refiere a la relación entre las variaciones en el gasto público y la actividad económica general medida por el PIB. Si las variaciones en el tiempo se dan en el mismo sentido, se trata de un comportamiento procíclico y si se dan en sentido contrario, hay un comportamiento contracíclico.

gasto público con emisión monetaria (como por ejemplo, Guatemala al inicio de los años noventa, según se verá más adelante).

Ecuador en 1999 y Nicaragua en el año 2000, sufrieron crisis bancarias, que resultaron en la quiebra de bancos, con causas y consecuencias en toda la economía, especialmente en el caso de Ecuador. El tema de la supervisión financiera ha sido relevante en varios países.

3. Política cambiaria

Por último, conviene hacer referencia a la política cambiaria. Las decisiones de política sobre el tipo de cambio o el sistema cambiario pueden ampliar o aminorar el impacto de diferentes choques, como se hará evidente más adelante en esta sección, con las crisis de México y Colombia. Escapa al objetivo del presente entrar en un análisis comparado de los sistemas cambiarios en los países estudiados y su desempeño, aunque sí es conveniente hacer referencia a los cambios más importantes que se desprenden de los estudios de país.

Con la crisis económica (1995), México pasó de un sistema de tipo fijo a un tipo de cambio libre. Nicaragua y Bolivia han mantenido a lo largo del período estudiado un sistema de minidevaluaciones (*crawling-peg*), mientras que Costa Rica dejó ese sistema en el 2006, y lo substituyó por uno de bandas. Colombia, en la crisis de 1999, cambió el sistema de bandas por uno de libre fluctuación. Guatemala, por su parte, ha mantenido un sistema de tipo de cambio flexible desde 1989.⁷ Finalmente, Ecuador cambió su sistema de minidevaluaciones (*crawling-peg*) por uno de bandas cambiarias (1995), y luego optó por la dolarización en el año 2000.

Es claro entonces que todos los países se han movido hacia regímenes cambiarios más flexibles, e inclusive con un caso de dolarización.

C. Desempeño macroeconómico: volatilidad del crecimiento e inflación

Los resultados hasta ahora obtenidos confirman que la apertura comercial y financiera fortaleció el comercio internacional, y como se verá a continuación, también más volátiles. El análisis del desempeño macroeconómico se realiza aquí considerando dos dimensiones principales: el crecimiento del PIB y la inflación.

Para 1990-2007, las tasas de crecimiento promedio anual del PIB se ubicaron entre 3,2% y 3,7% en todos los países estudiados con excepción de Costa Rica, donde ascendió a 5,2% (véase el cuadro 4). En el contexto latinoamericano, estas tasas —con la salvedad indicada— son bajas, pues se ubican debajo del 3,9% del promedio regional (18 países). No obstante, para la globalidad del período considerado, con excepción de Ecuador y México, los países demás países estudiados mostraron una menor volatilidad que la región en su conjunto (0,8%).⁸

Las cifras del cuadro 4 confirman las apreciaciones previas de carácter general sobre el comportamiento por subperíodos: los países estudiados, al igual que la región en su conjunto, muestran tasas de crecimiento del PIB relativamente altas entre 1990 y 1995, luego hay una reducción importante en ellas entre 1996 y 2002, y a partir del 2003 y hasta el 2007 en este caso, se aprecian las mayores tasas de crecimiento del período.

Las tasas promedio de crecimiento económico entre los años 2003 y 2007 son bastante superiores a las de 1990-1995 en todos los países estudiados, con la única excepción de Bolivia, en

⁷ En la práctica se considera que más bien corresponde a un sistema de flotación administrada (IMF, 2007).

⁸ La volatilidad se mide aquí como el coeficiente de variación de la tasa de crecimiento del PIB total.

que son iguales. No obstante ese incremento, en el subperíodo más reciente solamente Costa Rica y Colombia superan el promedio latinoamericano.

Con excepción de Guatemala, la volatilidad en el crecimiento es menor en 2003-2007 que en 1990-2002 en todos los demás países. En Guatemala la volatilidad aumenta en 2003-2007, luego de haberse mantenido muy bajo en los noventa.

CUADRO 4
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL, 1990-2007

	Tasa de crecimiento promedio del PIB total				Coeficiente de variación		
	1990-2007	1990-1995	1996-2002	2003-2007	1990-2007	1990-2002	2003-2007
Bolivia	3,7	4,2	3,1	4,1	0,4	0,4	0,2
Colombia	3,7	4,5	1,3	5,9	0,7	0,9	0,2
Costa Rica	5,2	5,2	4,1	6,7	0,5	0,6	0,3
Ecuador	3,3	3,3	2,1	4,9	0,9	1,0	0,5
Guatemala	3,7	3,7	3,4	4,1	0,3	0,2	0,4
México	3,2	2,2	4,0	3,4	0,9	1,1	0,3
Nicaragua	3,3	1,8	4,1	3,9	0,7	0,9	0,3
ALC (18 países) ^a	3,9	4,0	2,6	5,4	0,8	0,5	0,4

Fuente: Estimación de los autores con cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database*, actualización a abril 2010.

^a América Latina y el Caribe (ALC), promedio simple de las tasas de crecimiento y de las desviaciones estándar de ese crecimiento de 18 países (específicamente: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

Con una perspectiva más enfocada en cada uno de los países estudiados, todos muestran períodos expansivos en su crecimiento económico, sucedidos por desaceleraciones importantes, y luego otra vez la expansión (comportamiento cíclico). Sin embargo, cuatro de ellos han sufrido las mayores recesiones económicas (véase el cuadro A2.4 del anexo 2).

En primer lugar, Nicaragua, que empezó la década de los años noventa sumida en una crisis con múltiples causas, incluyendo las relacionadas con el cambio en el gobierno como resultado de las primeras elecciones democráticas (1990) desde el triunfo de la revolución sandinista (1979). Si bien en esos años se realizaron reformas estructurales que conllevaron la implementación de una política económica fuertemente restrictiva, incluyendo el control del tipo de cambio, las mismas no produjeron resultados positivos visibles en el corto plazo (véase el estudio de país).

En México, por su parte, en 1995 se dio una fuerte crisis (con una contracción del PIB total de -6,2%). Entre sus principales causas figuraron la insostenibilidad de un tipo de cambio fijo que sobrevaloraba el peso mexicano frente al dólar estadounidense, y ante la reducción en las reservas monetarias internacionales y el rápido aumento en el consumo, se optó por pasar a un tipo de cambio flotante, con fuertes consecuencias en toda la economía (véase el estudio de país).

Colombia vivió en el año 1999 una fuerte recesión, que al igual que en los casos anteriores, tiene múltiples causas. Entre las principales se encuentran la política macroeconómica expansiva —tanto por el lado monetario como por el fiscal— seguida a partir de 1996, con la finalidad de impulsar el crecimiento económico. Ese objetivo se logró parcialmente en 1997, pero tuvo consecuencias en los años siguientes, especialmente en 1999. La insostenibilidad del tipo de cambio dentro del sistema de bandas provocó el cambio a un régimen flexible de fluctuación del tipo de cambio (véase el estudio de país).

Por último se tiene el caso de Ecuador, que luego de un período de ajuste ortodoxo (1990-1995), sufrió en la segunda mitad de la década de los años noventa una serie de fuertes impactos tanto políticos como económicos, entre los que destacan el conflicto armado con el Perú (1995), un nuevo fenómeno

climático de El Niño (1997-1998), una caída de los precios internacionales del petróleo (1998) y la crisis financiera de 1999. Esta última se refleja en la fuerte contracción económica de ese año, y culmina con la dolarización de la economía en el año 2000 (véase el estudio de país).

La inflación es otra dimensión relevante para comprender el desempeño macroeconómico de los países estudiados a lo largo del tiempo. En términos generales, para el conjunto de países, las tasas de inflación se reducen gradualmente en los subperíodos considerados, esto es, mayores en 1990-1995, con reducción en 1996-2001, y menores en 2002-2007. No obstante, el análisis específico de los países muestra que en algún momento todos han registrado tasas de inflación anual de dos dígitos (véase el cuadro A2.5 del anexo 2), aunque con diferencias temporales (momentos en el tiempo en que se presentan y duración de los períodos de alta inflación), así como en las causas de la misma.

En Bolivia, las mayores tasas de inflación que se presentan al inicio de la década de los años noventa son los vestigios finales de un período sumamente convulso que vivió el país a lo largo de la década anterior, con una fuerte crisis económica e hiperinflación. Escapa al objetivo del presente analizar esa situación, y lo relevante es que a partir de 1990 la inflación muestra un proceso de reducción continua, hasta alcanzar un mínimo en el 2003 (0,9%). Luego vuelve a aumentar, hasta superar nuevamente el 10% en el 2007, resultado tanto de aumentos en el gasto público, como del impacto de choques naturales —El Niño— (véase el estudio de país).

Nicaragua empieza la década de los años noventa con una hiperinflación en el contexto de la crisis a la que ya se ha hecho referencia. Luego de ese período las tasas de inflación se reducen, aunque presentan importantes fluctuaciones —y en varios años han alcanzado dos dígitos (gráfico 2)—, algunas de ellas vinculadas con choques externos, principalmente por el aumento en los precios internacionales de algunos alimentos y de los combustibles; pero también con el impacto de fenómenos naturales (entre otros, el huracán Félix).

Guatemala muestra tasas de inflación bastante bajas a lo largo del período de estudio, aunque empieza el mismo (1990) con una tasa muy elevada, resultado de la combinación de una serie de factores, entre los que resaltan la situación política, un aumento en los gastos del gobierno que ante una reducción en la recaudación tributaria fue sustentado con emisión monetaria, y además, una fuerte salida de capitales al exterior. Ante esa elevada inflación se adoptaron políticas contractivas, como limitar el financiamiento del banco central (Banguat) al gobierno central, ajustes en el gasto público y restricciones a la oferta monetaria (véase el estudio de país). En los años más recientes repunta un poco la inflación, debido al aumento en los precios internacionales de algunos alimentos y de los combustibles.

Colombia muestra un comportamiento interesante de la inflación, pues a lo largo del período la reducción es prácticamente una constante —con algunos altibajos—. La caída más importante se da después de la crisis económica, como resultado de las medidas económicas que se toman en ese momento y se continúan en los años posteriores.

Costa Rica, por su parte, mantiene tasas superiores a 10% en la mayoría de los años estudiados, con contadas excepciones en que la misma alcanza un dígito. Sin embargo, se debe resaltar que a partir de 1996 se observan tasas relativamente más bajas que las de los años previos, lo cual coincide con el período de madurez de ciertas reformas económicas aplicadas desde finales de los años ochenta (véase el estudio de país).

Ecuador muestra hasta el año 2000 las tasas de inflación sostenidamente más altas entre todos los países aquí considerados, pero luego se reducen como uno de los resultados más esperados de la dolarización.

Finalmente, México presenta dos subperíodos de reducción de la inflación. En 1990 la tasa de inflación es elevada y se da una reducción sostenida hasta 1994. Luego, con la crisis en 1995 aumenta fuertemente, iniciando un nuevo proceso de disminución hasta 2007.

II. Mercado de trabajo

Diferentes estudios reconocen que la vulnerabilidad social se nutre de diversas fuentes,⁹ aunque hay una tendencia a destacar entre las principales la apertura externa y las reformas económicas (fiscal, financiera, laboral, entre otras), que resultaron en una fuerte volatilidad del crecimiento y de las variables económicas, incluyendo aquellas que afectan directamente el nivel de bienestar de las familias, como la inflación, pero también el empleo/desempleo y los salarios.¹⁰ Vale destacar que cerca de un 80% de los ingresos de los hogares latinoamericanos provienen de su participación en el mercado de trabajo. Además, como se verá más adelante, en la década de los noventa los procesos económicos no fueron capaces de generar suficientes empleos formales, por lo que aumentó la informalidad (OIT, 2006), directamente asociada con la pobreza.

Los resultados hasta ahora obtenidos en este estudio confirman la primera parte de lo indicado en el párrafo anterior, respecto a la volatilidad económica, analizando en esta sección lo relativo al mercado de trabajo.

A. Aumentos en las tasas de participación impulsados por las mujeres

La primera dimensión relevante para la comprensión del mercado de trabajo es la referente a las tasas de participación. Con una perspectiva temporal, las tasas de participación se ven afectadas por la dinámica demográfica de los países, pero también por factores económicos y sociales. En el caso de los países estudiados, cuando se compara la situación en el inicio y el final del período considerado (véase el cuadro 5), se observa que hay pequeños aumentos en las tasas de participación en la mayoría de los países.

Al desagregar las tasas de participación por sexo, se concluye que ese aumento está directamente relacionado con una mayor participación de las mujeres, pues con excepción de Nicaragua, en los demás países las tasas de participación de los hombres se mantienen o reducen (resultado principalmente de los procesos demográficos), mientras que en el caso de las mujeres hay aumentos en todos los países excepto el Ecuador (cuadro 5).

⁹ Entre ellos conviene destacar: CEPAL (2000), Kaztman (1999 y 2000), Pizarro (2001), y Banco Mundial (2000).

¹⁰ Inclusive se identifica la volatilidad económica como una fuente de vulnerabilidad social por sí misma.

CUADRO 5
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS
Y MÁS A NIVEL NACIONAL, POR SEXO, CIRCA 1990 Y 2007
(En porcentajes)

	Al inicio del período			Al final del período				
	Año	Total	Hombres	Mujeres	Año	Total	Hombres	Mujeres
Bolivia	c. 1997	71	82	60	c. 2007	72	82	62
Colombia	c. 1991	64	85	44	c. 2005	66	80	52
Costa Rica	c. 1990	58	83	33	c. 2007	63	80	45
Ecuador	c. 2004	70	84	56	c. 2007	69	83	54
Guatemala	c. 1998	66	88	46	c. 2006	66	88	47
México	c. 1994	59	82	36	c. 2008	62	81	45
Nicaragua	c. 1993	56	77	36	c. 2005	64	84	44

Fuente: Anexo Estadístico del Panorama social de América Latina y el Caribe 2009 (CEPAL).

En el caso de las mujeres, su participación aumenta considerablemente en Costa Rica, México, Colombia y Nicaragua. En Bolivia y Guatemala los aumentos son muy pequeños, aunque se debe tomar en cuenta que Bolivia —junto con Ecuador— presentan las tasas iniciales de participación de las mujeres más elevadas entre los países considerados.

Tanto para la presente sección como para la siguiente, este es un resultado relevante, pues gracias a esa participación creciente, en la actualidad más de un 35% de la fuerza de trabajo total de cada uno de los países estudiados la constituyen mujeres.

B. Elevados niveles de empleo en el sector informal

Los mercados de trabajo de muchos países latinoamericanos son poco desarrollados, lo cual se refleja en elevados niveles de informalidad laboral. Este fenómeno, relevante para la presente investigación, se refiere a la inserción laboral en actividades de baja productividad —directamente relacionada con las bajas dotaciones de capital humano y físico con que se realizan—, la cual resulta en bajos e inestables ingresos laborales.

La identificación y medición de la informalidad generalmente es objeto de discusión,¹¹ aunque para efectos del presente se consideró la definición más tradicional. Esto es, son ocupados en actividades de baja productividad o informales: i) los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos); ii) los trabajadores en microempresas (asalariados privados y patronos en empresas de cinco empleados o menos, excluyendo en ambos casos los profesionales y técnicos); iii) los trabajadores no remunerados; y iv) el servicio doméstico. Todos los demás trabajadores se consideran en el sector formal: profesionales y técnicos por cuenta propia; empleados públicos; asalariados privados y patronos en establecimientos de más de cinco empleados; y profesionales y técnicos asalariados privados y patronos en establecimientos de cinco empleados o menos.

Las estimaciones sobre el porcentaje de ocupados en el sector informal realizadas como parte de esta investigación muestran tres grupos de países: Bolivia, Ecuador, Guatemala y Nicaragua con al menos el 60% de los ocupados en el sector informal; Colombia y México con alrededor del 50%; y finalmente Costa Rica con solamente un 40% del total de ocupados en ese sector. Queda claro que se

¹¹ Para un mayor detalle véase (OIT, 2006).

trata de un fenómeno muy extendido en los países. Además, como se verá más adelante, se relaciona directamente con la pobreza.

En términos generales para los países, buena parte de la informalidad de los hombres se da especialmente por su participación en las actividades agropecuarias tradicionales —economía campesina—, mientras que para las mujeres en actividades comerciales y servicio doméstico.

Con una perspectiva temporal, para la década de los noventa la OIT señala: “*se mantiene el proceso de informalización, el que se traduce en un deterioro en la calidad del empleo... 60 de cada 100 nuevos empleos generados en la década fueron en el sector informal*” (OIT, 2000: 12). En los años siguientes se dio una expansión del empleo formal en los países latinoamericanos, sustentada en los mayores niveles de crecimiento económico (2003-2008), aunque la situación comenzó a revertirse en muchos países a partir del cuarto trimestre de 2008, cuando empezaron a reflejarse los efectos de la crisis o desaceleración económica sobre los mercados laborales (OIT, 2009).

Para el presente estudio, la informalidad de la ocupación es especialmente relevante por dos motivos. Por una parte, porque constituye una opción ante el desempleo (por tratarse en buena medida de empleos autogenerados). Por otra, porque la reducción de la pobreza requiere la generación de empleos formales.

C. Desempleo abierto sensible a la volatilidad del crecimiento

La información disponible para las áreas urbanas durante 1990-2007 (véase el cuadro A2.6 del anexo 2), muestra que aunque algunos de los países estudiados mantienen bajas tasas de desempleo abierto, las mismas son sensibles a la volatilidad del crecimiento, y por ende, a los choques externos y de política económica. No obstante, debe tomarse en cuenta que parte del impacto de los choques negativos es absorbido por el sector informal, mediante empleos ‘autogenerados’, es decir, las personas que quedan desempleadas se auto-ocupan en actividades de baja productividad (informales), que les generan ingresos de subsistencia.

A lo largo del período considerado, Bolivia, Costa Rica, Guatemala y México presentan tasas de desempleo abierto para la población urbana de 15 años y más inferiores a 7%, aunque con variaciones (cuadro A2.6, anexo 2). Bolivia inicia la década de los años noventa con la mayor tasa de desempleo abierto en el período considerado, pues como se ha mencionado, se recuperaba de una fuerte crisis económica. La crisis económica de finales de 1995 en México se refleja en la mayor tasa de desempleo abierto en 1997. Por su parte, Guatemala y Costa Rica, afectados por la situación recesiva de inicios de la década del 2000, también muestran las tasas más elevadas en el 2002.

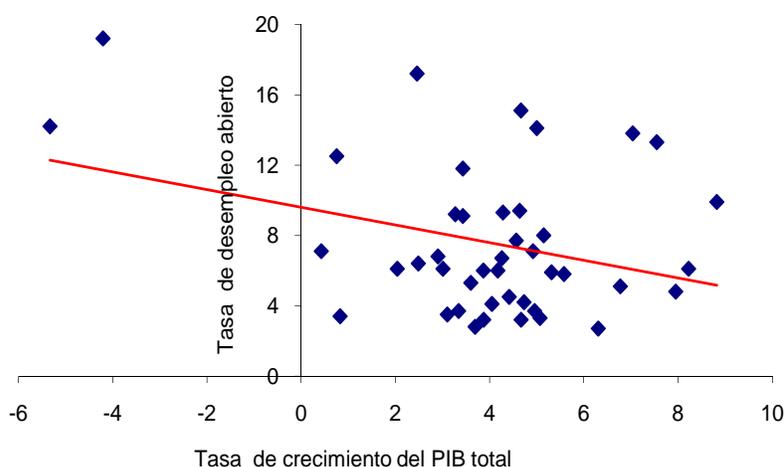
Colombia y Nicaragua presentan las tasas altas respecto a los demás países a lo largo de todo el período considerado. En Colombia hay un fuerte incremento en ellas en 1999, año en que ocurrió la crisis económica a la que ya se hizo referencia.

En el gráfico 4 se muestran las tasas de desempleo abierto de la población urbana de 15 años y más (cuadro A2.6, anexo 2) y las tasas de crecimiento del PIB total para los mismos años (cuadro A2.4, anexo 2), y se comprueba la existencia de una relación inversa entre ambas dimensiones, aunque el coeficiente de correlación no es muy elevado (-0,33).

Por ello, no debe extrañar que para finales del período considerado en la investigación, los países estudiados muestran, en términos generales, reducciones en el desempleo abierto, como parte del mejor desempeño económico general a partir del 2003 (esto es, mayores tasas de crecimiento de la producción, menor volatilidad en el mismo, aumento en el empleo formal y menor inflación).

Cuando se considera el sexo de la población económicamente activa, en la mayoría de los países las mujeres presentan mayores tasas de desempleo abierto urbano que los hombres. Como se refleja en el cuadro A2.6 del anexo 2, solamente en México y Nicaragua la tasa de desempleo abierto de las mujeres es inferior a la de los hombres.

GRÁFICO 4
BOLIVIA, COLOMBIA, COSTA RICA, ECUADOR, GUATEMALA, MÉXICO Y
NICARAGUA: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL Y TASA DE DESEMPLEO
ABIERTO^A, 1990-2007



Fuente: Estimación propia de los autores con datos de desempleo del anexo estadístico del Panorama social de América Latina y el Caribe 2009 (CEPAL, 2009) y de crecimiento del PIB del Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database*, actualización a abril de 2010.

^a De la población económicamente activa de 15 años y más en zonas urbanas.

D. Poca relevancia de las políticas del mercado de trabajo

Dos países, Colombia (1990 y 2002) y Ecuador (inicios de los años noventa, 1998 y 2006) realizaron reformas laborales, de tipo desregulatorio, buscando una mayor flexibilidad del mercado laboral. Vale destacar que a la fecha de elaboración del presente documento, Ecuador se encuentra en un proceso de reforma laboral, que incluye la reversión de algunos de los cambios previos.

En políticas pasivas para el mercado del trabajo, ninguno de los países cuenta con seguro de desempleo. En algunos casos se han ejecutado programas de subsidios al desempleo o de creación temporal de empleo, pero generalmente se trata de programas de emergencia, con coberturas muy reducidas. Excepciones por su permanencia, aunque no necesariamente por su cobertura, son el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) —que se implementó en Bolivia entre los años 2001 y 2006— y el Programa de Empleo Temporal (PET) de México, creado en 1995; y el programa “Subsidio al desempleo” que se ejecuta en Colombia. Como se verá en la sección 5, entre las políticas públicas para proteger a la población del impacto negativo de los choques externos, se incluyó un subsidio temporal por desempleo para cada trabajador no calificado desocupado en condición de pobreza., igual a 67 dólares mensuales.¹²

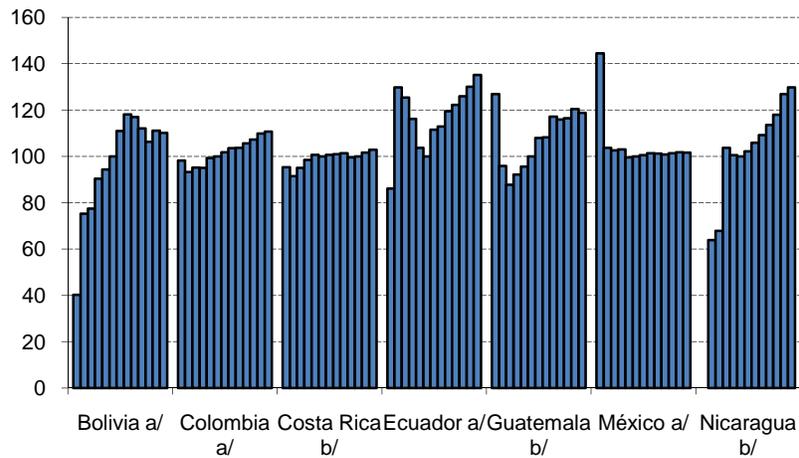
En el caso de las políticas activas para el mercado del trabajo, es decir, las que inciden en la creación directa de empleos (empleo público; subsidios, créditos y asistencia al sector privado; servicios de intermediación laboral; y formación profesional y capacitación laboral), en la mayoría de los países el énfasis se ha puesto en el último componente mencionado (formación profesional y capacitación laboral), aunque generalmente con reducida cobertura.

¹² El monto corresponde al 60% de la mediana de los salarios promedio mensuales de los ocupados no calificados de 20-60 años de 12 países latinoamericanos, estimado por Sauma (2005, 2006a, 2006b).

1. Salarios mínimos

Con excepción de México y Costa Rica, los países estudiados han seguido una política de salarios mínimos crecientes en términos reales (gráfico 5); sin embargo los mismos no necesariamente han tenido impactos relevantes en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, pues por una parte la población asalariada —sujeta al pago de salario mínimo— representa generalmente porcentajes reducidos del empleo total (en función inversa con la informalidad), y por otra, en los países se da un fuerte incumplimiento en el pago de salarios mínimos a quienes corresponde, que se traduce en elevados niveles de subempleo invisible.

GRÁFICO 5
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): SALARIOS MÍNIMOS REALES, 1990, 1996-2007
(2000 = 100%)



Fuente: Panorama laboral de América Latina 2008 (OIT).

^a Salario mínimo nacional.

^b Salario mínimo más bajo en la industria.

III. Protección social

El objetivo de esta parte de la investigación consistió en determinar si el sistema de sistema de protección social de cada uno de los países estudiados tiene capacidad de respuesta (rápida) a los impactos negativos de los choques externos y de política económica. Para ello, en cada país se analizó el sistema y los programas de protección social que se han implementado a lo largo del periodo de estudio, así como la situación en pobreza, desigualdad y gasto público social. En los estudios de país se presenta una descripción bastante detallada de cada una de esas dimensiones, incluyéndose aquí un análisis a nivel general).

A. Reducción de la incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos

CEPAL (2009) destaca que como resultado de las crisis de los años ochenta, la incidencia de la pobreza en la población de América Latina aumentó de 40,5% en 1980 a 48,3% en 1990. A lo largo de la década de los noventa la pobreza se fue reduciendo a nivel global, hasta alcanzar un 44% en el 2002. Este comportamiento global se reprodujo en cada uno de los países, aunque los mismos no estuvieron libres de los aumentos y reducciones en la magnitud de este fenómeno resultado de la dinámica económica y del mercado laboral a que se hizo referencia en las dos secciones anteriores. Las crisis económicas de México, Colombia y Ecuador impactaron el empleo y los ingresos familiares, con aumentos en la pobreza (véase el cuadro 6).

A partir del 2003, los elevados ritmos de crecimiento en la producción y el empleo (especialmente formal), la menor inflación, y en general, menor volatilidad en las variables económicas, provocaron reducciones muy significativas en la pobreza a nivel latinoamericano (hasta 33% de la población en el 2008), así como en los países considerados en este estudio (cuadro 6).

No obstante los avances alcanzados hasta el 2008, se debe resaltar que con excepción de Costa Rica, y México en los años más recientes, los niveles de pobreza siguen siendo demasiado elevados en los países estudiados, por encima del 35% de la población. Además, se prevé que la crisis económica mundial que se manifestó a finales del 2008, traerá nuevos retrocesos en esta materia, máxime porque los países carecen de políticas públicas enfocadas a revertir la situación, como las que se consideran más adelante en esta investigación.

CUADRO 6
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA COMO INSUFICIENCIA DE INGRESO A NIVEL NACIONAL C. 1990, C. 1995, C. 2000 Y C. 2007
(Porcentaje de población pobre)

	c. 1990	c. 1995	c. 2000	c. 2007
Bolivia	n.d.	62,1	60,6	54,0
Colombia	56,1	52,5	54,9	46,8
Costa Rica	26,3	23,1	20,3	18,6
Ecuador ^a	62,1	57,9	63,5	38,8
Guatemala	69,4	n.d.	61,1	54,8
México	47,7	52,9	41,1	31,7
Nicaragua	73,6	69,9	69,3	61,9

Fuente: Panorama social América Latina y el Caribe 2009 (CEPAL), cuadro A-4.

^a Solamente área urbana.

A partir del 2003, los elevados ritmos de crecimiento en la producción y el empleo (especialmente formal), la menor inflación, y en general, menor volatilidad en las variables económicas, provocaron reducciones muy significativas en la pobreza a nivel latinoamericano (hasta 33% de la población en el 2008), así como en los países considerados en este estudio (cuadro 6).

No obstante los avances alcanzados hasta el 2008, se debe resaltar que con excepción de Costa Rica, y México en los años más recientes, los niveles de pobreza siguen siendo demasiado elevados en los países estudiados, por encima del 35% de la población. Además, se prevé que la crisis económica mundial que se manifestó a finales del 2008, traerá nuevos retrocesos en esta materia, máxime porque los países carecen de políticas públicas enfocadas a revertir la situación, como las que se consideran más adelante en esta investigación.

Como ya se ha mencionado, existe una alta correlación directa entre los niveles de informalidad en el empleo y los de pobreza. Las estimaciones del porcentaje de ocupados en el sector informal realizadas como parte de esta investigación mostraban tres grupos de países: Bolivia, Ecuador, Guatemala y Nicaragua con al menos el 60% de los ocupados en el sector informal; Colombia y México con alrededor del 50%; y finalmente Costa Rica con solamente un 40% del total de ocupados en ese sector. Al vincular ese resultado con los niveles de incidencia de la pobreza (cuadro 6), es posible comprobar la fuerte vinculación entre ambas dimensiones. La reducción de la pobreza requiere entonces, entre otros factores, la generación de empleos formales.

B. Comportamiento diverso en la distribución del ingreso

Los países considerados en este estudio, representativos de la realidad latinoamericana, presentan elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. A lo largo del periodo de estudio, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini, presenta un comportamiento diverso entre países (véase el cuadro 7).

México, Nicaragua y Bolivia muestran una clara tendencia a la reducción en este fenómeno a lo largo del periodo analizado, mientras que Costa Rica la situación contraria. Los otros dos países con información para varios años (Colombia y Guatemala, cuadro 7) muestran aumentos y reducciones sin una tendencia clara o cambios que puedan ser vinculados con choques externos o de política económica.

CUADRO 7
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DE LA DESIGUALDAD
EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA,
C. 1990, C. 1995, C. 2000 Y C. 2007

	c. 1990	c. 1995	c. 2000	c. 2007
Bolivia	n.d.	0,595	0,586	0,565
Colombia	0,531	0,601	0,572	0,584
Costa Rica	0,438	0,461	0,473	0,484
Ecuador	n.d.	n.d.	n.d.	0,540
Guatemala	0,582	n.d.	0,560	0,585
México	0,536	0,526	0,514	0,506
Nicaragua	0,582	0,583	0,579	0,532

Fuente: Panorama social de América Latina y el Caribe 2009 (CEPAL), cuadro A-7.

Como se mencionó en la sección anterior, las remuneraciones provenientes del trabajo representan cerca del 80% de los ingresos de los hogares latinoamericanos. Por ello, la creación de empleo formal —y el aumento de la productividad laboral— constituyen los mecanismos fundamentales mediante los cuales el crecimiento económico se traduce en reducción de la pobreza. Debe tomarse en cuenta también que el mercado de trabajo es un factor determinante de esa desigualdad. CEPAL (2008) estima que en América Latina los ingresos laborales explican entre el 71% y el 92% de la desigualdad medida por el coeficiente de Gini.

C. Baja cobertura de la seguridad social

Todos los países considerados en el estudio cuentan con instituciones de seguridad social, responsables de prestar servicios de salud y pensiones a la población trabajadora, pues en todos ellos el empleo es la forma de entrada al sistema. Sin embargo, con excepción de Costa Rica, y en cierta medida México y Colombia, la cobertura de esas instituciones es bastante reducida, situación que se relaciona con los elevados niveles de informalidad laboral en ellos (véase el cuadro 8).

Por ese motivo, en el caso de la salud se ha iniciado en la última década la ejecución de nuevos programas de atención a la población, como por ejemplo el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), el Programa de Extensión de las Coberturas en Salud (EXTENSA) y el Seguro Médico Gratuito de Vejez en Bolivia en el año 2003; y el Seguro Popular en México (2003). En este último caso, se estima que en el 2009 el Seguro Popular cubría un 30% de la población. En Ecuador, Guatemala y Nicaragua no se identificaron acciones concretas para ampliar la cobertura del sistema.

En el caso de las pensiones, la cobertura de los sistemas contributivos es bastante reducida en la mayoría de los países, con las excepciones y los motivos ya indicados. Se han realizado reformas a los sistemas de pensiones, pero generalmente la motivación ha sido principalmente fiscalista. Entre las reformas realizadas destacan la de Bolivia en 1997, que sustituyó el sistema de reparto por uno de capitalización individual, administrado por Fondos de Pensiones privados; y la de Colombia en 1993, que creó el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (SGSSP).

CUADRO 8
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): COBERTURA DE LOS SEGUROS SOCIALES DE
SALUD Y PENSIONES, C. 2007

	Cobertura de los servicios sociales de salud <i>(Porcentaje de la población total)</i>	Cobertura de los servicios sociales de pensiones <i>(Porcentaje de la PEA)</i>
Bolivia	n.d.	13,3
Colombia	53,3	26,3
Costa Rica	87,6	57,4
Ecuador ^a	16,5	23,0
Guatemala	16,6	22,4
México	45,3 ^b	34,2
Nicaragua	7,9	18,4

Fuente: Mesa-Lago (2009).

^a Solamente área urbana.

^b No incluye el Seguro Popular.

Ante el proceso de envejecimiento de la población latinoamericana y la escasa cobertura de los regímenes contributivos de pensiones, los países se han visto obligados a dar especial atención a los adultos mayores —especialmente aquellos en situación de pobreza— que no disfrutaban de una pensión contributiva (ni tendrán derecho a disfrutarla porque no han cotizado para ello). Con excepción de Colombia y Nicaragua, los países considerados en este estudio han iniciado la ejecución de programas de este tipo, o fortalecido los ya existentes.

En Bolivia en 1997 fue creado el “Bono Solidario (Bonosol)”, que consistía en una anualidad vitalicia para los bolivianos que al 31 de diciembre de 1995 tenían una edad igual o superior a 21 años, pagadera a partir de sus 65 años de edad. En el 2008 el Bonosol fue reemplazado por otra transferencia no contributiva denominada “Renta Dignidad” que cuenta con lineamientos similares. Otorga un monto mensual de aproximadamente 28 dólares a personas mayores de 60 años que no reciben una renta del sistema contributivo de pensiones, cerca de 21 dólares a las personas de esa edad pero que sí reciben pensión contributiva. En el año 2009 fueron beneficiarias de esa renta 771.562 personas mayores de 60 años.

El “Régimen no Contributivo de Pensiones” de Costa Rica está dirigido, principalmente, a las personas mayores de 65 años en situación de pobreza que no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. Si bien el programa fue creado en diciembre de 1974, es hasta el año 2006 en que comienza a otorgar montos de pensión que tienen un impacto importante en las condiciones de vida de los beneficiarios. Al finalizar el 2008 el monto mensual era de 104 dólares por pensionado. En el año 2008 el régimen entregó un promedio de 77.000 pensiones mensuales, de las cuales prácticamente un 60% correspondían a adultos mayores (un 35% a pensiones de invalidez y el resto a viudas y huérfanos menores de edad). El costo total del programa en ese año fue de casi de 122 millones de dólares (0,4% del PIB).

En el Ecuador, los adultos mayores de 65 años de edad en situación de pobreza y que no tienen seguridad social fueron hasta el 2006 beneficiarios del “Bono de Desarrollo Humano” que se describe en el acápite siguiente. En ese año, el componente del Bono de Desarrollo Humano destinado a personas adultas mayores y personas con discapacidad tomó la denominación de “Pensión Asistencial”. En el 2008 se entregaron alrededor de 271.000 Bonos de Desarrollo Humano-Pensiones Asistenciales a adultos mayores, por un monto mensual de 30 dólares por persona.

En Guatemala se creó en el 2007 “Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor” que otorga un aporte mensual de casi 50 dólares a todas las personas de 65 años y más cuyo estado de extrema pobreza (comprobado mediante un estudio socioeconómico) y que no perciban ingresos de ningún régimen de previsión social público o privado.

A partir del 2007 se inició en México la ejecución de programa “70 y más”, que otorga una pensión no contributiva de aproximadamente 74 dólares bimestrales a los adultos mayores que habitan en localidades de hasta 30 mil habitantes y que no son beneficiarios de Oportunidades. Actualmente, el número de beneficiarios de este programa asciende a poco más de 2 millones de personas.

Se ha comprobado que los programas de pensiones no contributivas son altamente progresivos —es decir, benefician principalmente a personas en hogares de menores ingresos— (CEPAL, 2009). Sin embargo, en muchos países no hay claridad sobre la brecha de cobertura de estos programas (diferencia entre la cobertura actual y la potencial), y por lo tanto, sobre el costo y posibilidades reales de atender a toda la población potencialmente beneficiaria.

Por su importancia actual, entre las políticas públicas para proteger a la población del impacto negativo de los choques externos que se analizan en la quinta sección, se incluyó una transferencia de 67 dólares por persona de 65 años o más en situación de pobreza que no cotiza para ningún sistema de pensiones ni está pensionado de un régimen contributivo.¹³

D. Auge de los programas de transferencias monetarias condicionadas

Luego del éxito alcanzado por los programas *Bolsa Escola*, que inicia en Brasil en 1995 (luego, en 2003, cambia a *Bolsa Família*) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en México, que inicia en 1997 y en 2002 cambia su nombre a “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, los programas de transferencias monetarias condicionadas se consolidan como la nueva forma más importante de hacer política social en América Latina. Su principal atractivo es el doble impacto sobre los hogares, pues inciden de forma inmediata sobre los ingresos de las familias pobres beneficiarias, aliviando su situación de pobreza, y a mediano y largo plazos tratan de repercutir en la ruptura del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza al condicionar las transferencias a que las familias cumplan ciertas responsabilidades o metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición, principalmente.

Todos los países considerados en este estudio ejecutan (o han ejecutado como en el caso de Nicaragua), programas de este tipo. En Bolivia, el “Bono Juancito Pinto” está dirigido a niños y niñas de escuelas públicas que cursan entre primero y octavo grado de primaria. Consiste en un subsidio de aproximadamente 28 dólares mensuales como incentivo a la permanencia escolar, el cual se paga a partir de 2007 a todos los alumnos registrados en las listas de las escuelas públicas (1.728.751 estudiantes en el 2009).

En Colombia el programa “Familias en Acción” está dirigido a familias en situación de pobreza y con niños menores de 17 años y busca promover la asistencia escolar y la generación de capital humano. Desde el año 2002 el programa ha representado cerca de 0,1% del PIB; sin embargo, entre 2008 y 2009, con el aumento de su cobertura, su costo de implementación aumentó a cerca del 0,3% del PIB.

El programa “Avancemos” en Costa Rica está dirigido a adolescentes y jóvenes en situación de pobreza que cursen la educación secundaria, y pretende evitar la deserción de los matriculados y

¹³ Este monto corresponde al 60% de la mediana de los salarios promedio mensuales de los ocupados no calificados de 20-60 años de 12 países latinoamericanos, estimado por Sauma (2005, 2006a, 2006b).

reinsertar a los que abandonaron el colegio. En el año 2009 el programa benefició a alrededor de 150.000 adolescentes y jóvenes, y tuvo un costo cercano a 100 millones de dólares (0,3% del PIB).

El “Bono Solidario” nació en Ecuador con la finalidad de compensar a los hogares por la eliminación de los subsidios al gas y a la electricidad en 1998. En 2003 el programa se transformó en el Bono de Desarrollo Humano (BDH), con el objetivo de fomentar las capacidades de las personas, estableciendo condicionalidades en educación y salud a las familias beneficiarias (no así a los beneficiarios por su condición de adultos mayores o con discapacidad). A partir del mes de febrero del 2007 el monto de la transferencia del BDH se incrementó de 15 dólares a 30 dólares, y a partir de agosto 2009 a 35 dólares mensuales por familia. En ese último año benefició a cerca de 1.250.000 madres/familias (no se considera en esta cifra el componente “Pensión Asistencial”, que como ya se ha señalado, beneficia a adultos mayores y personas con discapacidad).

En Guatemala, el programa más importante “Mi familia progresa” otorga a los padres de familia un aporte de 18,75 dólares mensuales si mantienen a sus hijos por lo menos el 90% del tiempo efectivo en clase, así como un bono similar para los hogares que cuenten con mujeres en estado de gestación o lactantes y niños de 0 a 6 años, para que en ambos casos se mantengan sus controles de nutrición y salud. O sea, un bono total por familia de 37,50 dólares para educación y salud que es pagado cada dos meses, para quienes cumplan con ambas condiciones. Durante el año 2009, el programa tuvo un presupuesto de 106,4 millones de dólares, equivalente al 1,9% del gasto total de ese año, y benefició a 477.746 familias, 478.170 niños de 0 a 5 años y 945.847 niños en edad escolar de 5 a 15 años. El programa cubría, a diciembre 2009, a 177 de los 333 municipios del país, ubicados en 20 de los 22 departamentos de Guatemala.

México, como ya se ha señalado, cuenta con el “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”. En 2009, Oportunidades benefició a 5,2 millones de familias en 2.441 municipios y se estima que atiende al 43,6% de los hogares en pobreza alimentaria y 29,7% de los hogares en pobreza patrimonial. Su presupuesto ha tenido un incremento considerable, ya que pasó de 710,6 millones de dólares en 2000 a 3.500 millones de dólares en 2009.

Finalmente, Nicaragua ejecutó entre los años 2000 y 2006 un programa de este tipo denominado “Red de Protección Social”, el cual se estima llegó a beneficiar a 20.000 familias.

Al igual que en el caso de las pensiones no contributivas, en muchos países no hay claridad sobre la brecha de cobertura de estos programas (diferencia entre la cobertura actual y la potencial), y por lo tanto, sobre el costo y posibilidades reales de atender a toda la población potencialmente beneficiaria. Además, la cobertura de estos programas es generalmente baja, aunque hay excepciones (CEPAL, 2009).

En la sección 5, entre las políticas públicas para proteger a la población del impacto negativo de los choques externos, se incluye una transferencia de 25 dólares por niño o niña en edad de asistir a la educación primaria viviendo en situación de pobreza¹⁴.

E. Aumenta el gasto público social per cápita

Otro hecho relevante es que con excepción de Ecuador, los demás países muestran entre 1990-1991 y 2006-2007 un fuerte incremento en el gasto público social per cápita (véase el cuadro 9), e inclusive más que se duplica en Colombia, Guatemala, México y Nicaragua.

No obstante, hay diferencias importantes en la magnitud por países, pues mientras en Ecuador, Guatemala y Nicaragua asciende en el año más reciente a entre 100 dólares y 124 dólares del año 2000, y a 178 dólares del mismo año en Bolivia, en México y Costa Rica alcanza 782 dólares y

¹⁴ El monto de esta transferencia corresponde al costo de oportunidad del trabajo infantil estimado en los países que cuentan con encuestas específicas sobre trabajo infantil —de 5/7 a 12 años— (Sauma. 2005, 2006a, 2006b).

855 dólares del año 2000, respectivamente. Colombia muestra una situación intermedia, con 355 dólares del año 2000 al final del período considerado.

CUADRO 9
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL ^a, 1990-1991 Y 2006-2007

Cobertura ^b		Gasto público social					
		Por habitante (en dólares del 2000)		Como porcentaje del PIB		Como porcentaje del gasto público total	
		1990-1991	2006-2007	1990-1991	2006-2007	1990-1991	2006-2007
Bolivia	GC	47	n.d.	5,2	n.d.	34,4	n.d.
	SPNF	n.d.	178	n.d.	16,2	n.d.	49,1
Colombia	GC	129	355	5,9	12,3	n.d.	71,5
Costa Rica	SP	486	855	15,6	17,2	38,9	36,0
Ecuador	GC	98	104	7,4	6,4	42,8	27,9
Guatemala	GC	49	124	3,7	7,5	29,9	51,8
México	GC	358	782	6,5	11,2	41,3	59,3
Nicaragua	GC	45	100	6,6	11,4	34,0	50,2

Fuente: Panorama social de América Latina y el Caribe 2009 (CEPAL).

^a Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado.

^b GC = Gobierno central SPNF = Sector público no financiero SP = Sector público.
n.d. = Información no disponible.

Es necesario destacar que en los años posteriores al 2006-2007, utilizados en el análisis anterior, Ecuador ha tenido un fuerte aumento en su gasto público social, pues por una parte, como se ha indicado, el monto mensual del Bono de Desarrollo Humano aumentó de 15 dólares a 30 dólares en el 2007, es decir, se duplicó, pero además se amplió la cobertura del programa, pasando de entregar cerca de 1.200.000 bonos en el 2006, a poco más de 1.300.000 en el 2008 (incluyendo en ambos casos los entregados a adultos mayores y personas con discapacidad). El presupuesto del programa pasó de representar 0,44% del PIB en el 2006, a 0,84% en el 2008, y se prevé que en el 2009 superará el 1% del PIB.

Retomando el análisis global, a pesar del esfuerzo realizado por los países estudiados para aumentar este gasto, el mismo aún parece insuficiente en algunos países para avanzar en el desarrollo humano de los habitantes. No obstante, los esfuerzos macroeconómico y fiscal que representa el nivel actual de gasto en esos países (es decir, los porcentajes que representa el gasto público social respecto al PIB y al gasto público total), ponen en evidencia que el margen de acción para lo social es pequeño, y que se debe avanzar simultáneamente en el crecimiento económico y en el mejoramiento de las finanzas públicas (efectividad del gasto, pero también la parte tributaria).

Debe tomarse en cuenta también que, como destaca CEPAL (2009), desde principios de los noventa el comportamiento del gasto social ha sido procíclico, lo cual “refleja la ausencia de políticas macroeconómicas que permitan la aplicación de una política compensatoria de riesgos sociales en tiempos de crisis”.

IV. Choques externos y políticas de protección social: síntesis

En esta sección se expone el análisis comparativo de los principales resultados generados, una vez que se implementaron una serie de simulaciones por medio del MACEPES, así como la metodología de microsimulaciones para abordar el tema de la pobreza. Un análisis más exhaustivo y concentrado en los aspectos más específicos de cada país se presenta en los estudios respectivos.¹⁵ En los casos en los que no se indique lo contrario, los resultados se representan y analizan como desviaciones promedio anuales —porcentuales o absolutas, según sea el caso— con respecto al escenario base¹⁶, para el período 2010-2012. El recuadro 1 enumera los choques considerados.

RECUADRO 1 CHOQUES EXTERNOS CONSIDERADOS

- Shk-1: reducción de 50% anual en el precio mundial de los principales productos exportados.
- Shk-2: aumento de 50% anual en el precio mundial de principales productos alimenticios.
- Shk-3: aumento de 50% anual en el precio mundial del petróleo.
- Shk-4: reducción de 50% anual en los flujos de capital —excluyendo la ied.
- Shk-5: reducción de 50% anual en las remesas desde el resto del mundo.
- Gfj-1: fijación del consumo de la seguridad social —en los valores del escenario base, financiándolo mediante transferencias del gobierno.
- Shk-1: reducción de 50% anual en el precio mundial de los principales productos exportados.
- Shk-2: aumento de 50% anual en el precio mundial de principales productos alimenticios.
- Shk-3: aumento de 50% anual en el precio mundial del petróleo.

(Continúa)

¹⁵ Para un mayor detalle de los aspectos metodológicos, véase los documentos elaborados como parte del proyecto, en particular Cicowiez y Sánchez (2009abc).

¹⁶ El escenario base reproduce de manera razonable el comportamiento observado de los principales agregados macroeconómicos de cada economía a partir de un año base —que difiere por país— y hasta el año 2015.

Recuadro 1 (conclusión)

- Shk-4: Reducción de 50% anual en los flujos de capital —excluyendo la IED.
- Shk-5: Reducción de 50% anual en las remesas desde el resto del mundo.
- Gfj-1: Fijación del consumo de la seguridad social —en los valores del escenario base, financiándolo mediante transferencias del gobierno—.
- Gfj-2: Fijación del consumo de la seguridad social combinada con una disminución de 50% anual en la tasa de contribución a la seguridad social de los patronos.
- Gfj-3: Fijación del consumo del gobierno en educación, en términos reales y per cápita —en los valores del escenario base—.
- Sub-1: Subsidio ad-valórem de 50% al precio de consumo final de los alimentos de consumo básico (agrícolas primarios y alimentos procesados).
- Sub-2: Subsidio temporal por desempleo para cada trabajador no calificado desocupado en condición de pobreza.
- Trf-1: Aumento en las transferencias del gobierno a los hogares en condición de pobreza – con niños/niñas en edad de asistir a la primaria.
- Trf-2: Aumento en las transferencias del gobierno a los hogares en condición de pobreza —con individuos de 65 años o más que no cotizan para ningún sistema de pensiones ni están pensionados.

Fuente: Elaboración de los autores.

A. Contracción de la demanda agregada

El impacto de los choques externos simulados sobre la demanda agregada se presenta en el cuadro 10. Los cambios de los tres primeros choques simulados se imputan por medio de los precios mundiales, con lo cual se afecta el precio doméstico de las importaciones y las exportaciones. Las decisiones de exportación por el lado de la oferta y las de importación por el lado de la demanda cambian. El resultado final dependerá de la posición de cada país con respecto al comercio de los productos afectados —es decir, si es exportador o importador neto— por medio de la cual se diferencia la vulnerabilidad externa. Debido a la presión sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos, hay un ajuste en el tipo de cambio real dada la restricción del ahorro externo supuesta, con lo cual se generan efectos adicionales en la asignación de los recursos.

La caída del precio mundial de los principales productos exportados (Shk-1) en términos generales se presenta como el choque que genera los cambios más importantes en la demanda agregada. Esto se debe no solo a la magnitud del cambio —que es elevada, como en los demás choques externos— sino también a que la mayor parte de las exportaciones se ven afectadas: poco más de 80% en Bolivia y Colombia; casi 80% en Ecuador; poco más de la mitad en Costa Rica, México y Nicaragua; y poco menos de la mitad en Guatemala. Como se indicó, el choque simulado consiste en reducir a la mitad el precio mundial de los principales productos exportados. Para cada país, se consideran aquí solamente aquellos bienes cuyas exportaciones “netas” representen al menos 5% de las exportaciones totales “netas” en el año base del MACEPES. Debido a ello, el choque de precios afecta directamente más que todo a las exportaciones y no tanto a las importaciones que, más bien, se ven mayormente afectadas por el ajuste cambiario, como se explica a continuación. Entonces, como primer resultado relevante se observa una reducción de las exportaciones que en la mayoría de los casos es significativa. En México, por ejemplo, la caída supera el 30% por la contracción de la producción de petróleo, maquinaria y equipo y productos químicos y plásticos, los cuales están altamente encadenados con otros sectores de exportación. La reducción es inferior al 2% en Nicaragua

donde los productos afectados, si bien representan más de la mitad de las exportaciones totales, no muestran encadenamientos productivos importantes¹⁷.

CUADRO 10
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): EFECTOS EN EL PIB Y LA DEMANDA AGREGADA
EN LAS SIMULACIONES DE CHOQUES EXTERNOS
(Variación porcentual con respecto al escenario base)^a

	Shk-1	Shk-2	Shk-3	Shk-4	Shk-5	Shk-1	Shk-2	Shk-3	Shk-4	Shk-5
	Efectos en las exportaciones de bienes y servicios					Efectos en las importaciones de bienes y servicios				
Bolivia	-10,8	0,2	-1,3	7,0	4,4	-27,0	8,8	24,5	-20,6	-4,7
Colombia	-14,2	0,1	-3,4	3,8	^b	7,8	5,8	10,6	-2,2	^b
Costa Rica	-13,5	-0,2	1,5	3,0	1,4	-15,5	0,1	-1,3	-7,8	-1,5
Ecuador	-8,6	3,4	-5,1	0,9	2,2	30,7	-12,3	19,5	3,7	4,6
Guatemala	-9,2	-7,6	4,7	1,5	14,5	-3,7	0,5	-2,7	-1,7	-7,1
México	-33,3	-9,4	-7,3	5,0	5,6	-13,0	-7,2	-0,1	-0,2	0,7
Nicaragua	-1,8	-2,9	5,6	6,6	11,0	-2,9	4,9	-5,2	-7,0	-7,7
	Efectos en el consumo de los hogares					Efectos en el consumo del gobierno				
Bolivia	-9,0	2,3	6,4	-4,6	-5,8	-16,9	0,8	12,5	-1,9	0,4
Colombia	2,8	3,7	5,1	-0,3	^b	0,0	0,0	0,0	0,0	^b
Costa Rica	-7,6	0,0	-2,3	-3,6	-2,0	-3,9	-0,3	-0,9	-1,0	0,4
Ecuador	-20,1	4,1	8,4	-1,0	-2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guatemala	-1,2	1,0	-2,9	-0,4	-7,5	-3,3	3,6	-2,7	-0,3	-1,2
México	-3,6	-4,8	0,0	-0,3	-1,0	-5,3	-2,3	2,8	0,0	0,6
Nicaragua	-4,3	4,1	-6,3	-2,1	-8,7	-2,6	4,7	-3,7	-0,9	-1,3
	Efectos en la formación bruta de capital fijo (FBKF)					Efectos en el PIB (precios de mercado)				
Bolivia	-56,6	-1,5	47,6	-61,7	-0,5	-13,8	-1,7	5,9	-5,4	-0,3
Colombia	5,0	1,2	8,9	-4,0	^b	-1,9	1,5	2,4	0,1	^b
Costa Rica	2,3	0,2	0,0	-25,3	-0,9	-3,9	-0,1	-0,5	-2,7	-0,2
Ecuador	-20,2	4,8	12,0	-6,5	-3,1	-6,1	0,7	0,0	-0,6	-0,4
Guatemala	-0,2	-2,2	0,3	-4,9	-3,8	-2,2	-1,3	-0,5	-0,3	-1,0
México	-3,1	-3,0	8,3	-4,5	-0,7	-8,5	-4,4	0,4	0,1	0,5
Nicaragua	6,6	-6,9	1,9	-16,7	-2,3	-0,8	-1,5	-0,9	-1,2	-0,9

Fuente: Elaboración de los autores con base en el MACEPES, las microsimulaciones y los estudios de país.

^a La definición de las simulaciones se presenta en el recuadro 1. Los cambios reportados son todos para la denominación de las variables incluidas en términos reales o a precios constantes.

^b No se presentan los resultados de la simulación Shk-5 para Colombia por la falta de información desagregada y el subregistro de las remesas transferidas desde el exterior en las fuentes de información utilizadas en el estudio de ese país.

Por la contracción de las exportaciones surge un déficit comercial que, debido a la restricción del ahorro externo, se corrige por medio de una depreciación cambiaria que termina desincentivando las importaciones¹⁸, al mismo tiempo que incentiva la producción de sectores exportables no afectados por la baja de precios internacionales y provoca una caída de las ventas al mercado doméstico de los

¹⁷ Los productos afectados en el caso de Nicaragua son café, otros productos agrícolas, animales, carne, azúcar y textiles. En conjunto, las ramas que los producen llegan a representar únicamente poco menos y poco más de 20% del consumo intermedio y el valor agregado de la economía, respectivamente, en el año 2005.

¹⁸ En los casos de Colombia y el Ecuador, la caída de precios mundiales promueve las importaciones más de lo que la depreciación cambiaria las desalienta. A su vez, en vez de contraerse, el consumo de los hogares más bien es promovido por el mayor volumen de importaciones en el caso colombiano.

productos afectados. La caída de las importaciones se traduce en una reducción del consumo de los hogares, que —en la mayoría de los casos— combinada con la contracción de las ventas de los sectores exportables afectados por la baja de precios internacionales, incide de manera adversa en el PIB. A precios de mercado, el producto termina reduciéndose, e incluso de manera significativa, como por ejemplo en el caso de Bolivia donde la reducción es casi de un 14%¹⁹. En este caso, en particular, pero también en el de Ecuador, así como en un par de países más, incide también una reducción de la inversión a medida que se contrae el ahorro doméstico privado y/o el del gobierno²⁰.

Tal como está simulado, por su parte, el aumento del precio de los principales alimentos de consumo básico (Shk-2) también es de magnitud importante por el cambio imputado y por el hecho de que dichos alimentos abarcan al menos un 20% del consumo total de los hogares en el año base. Pero, a diferencia del primero, con este segundo choque más bien se esperaría un aumento en las exportaciones si se considera que, en general, los países considerados son exportadores netos de los alimentos afectados. Sin embargo, esto solo se cumple claramente en un caso (el Ecuador) porque al mismo tiempo que el aumento de los precios mundiales simulado promueve las exportaciones de alimentos y la inversión en los sectores que los producen, también hay un retiro de recursos de otros sectores exportadores que se vuelven relativamente menos rentables, cuya producción se ve altamente afectada. Este último efecto es de mayor importancia que el generado por el aumento de precios simulado, en los casos en los que caen las exportaciones. Las importaciones de alimentos se vuelven más onerosas, generándose inicialmente una caída de su demanda. El desbalance externo resultante se corrige mediante una apreciación cambiaria que promueve las importaciones de los bienes no afectados directamente por el choque de precios simulado, por una parte, y de paso afecta las exportaciones de manera adversa, por otra²¹. Las importaciones y la actividad económica en los sectores exportadores de alimentos evitan que se reduzca el consumo privado con solo una excepción (México). Se cumple que una caída (un aumento) de las exportaciones resulta en una reducción (incremento) de la producción —a excepción de Bolivia donde, si bien aumentan las exportaciones de manera marginal, hay un aumento muy superior de las importaciones que termina afectando el PIB. El hecho de que en la mayoría de los casos haya una reducción del PIB permite concluir que la condición de país exportador neto de alimentos no es suficiente para que un aumento en el precio mundial de éstos tenga un impacto favorable sobre la producción, debido al efecto negativo que la apreciación cambiaria puede tener en un número importante de sectores de la economía.

A diferencia del caso de los alimentos, la condición de país exportador/importador neto parece pesar más cuando se trata de un choque en el precio internacional del petróleo como el simulado (Shk-3). En ese caso, los países importadores netos (los centroamericanos) experimentan una reducción de las importaciones totales. Los varios sectores que dependen de las importaciones de petróleo ven reducida la inversión y el nivel de actividad, con lo cual se ven afectadas sus exportaciones. El déficit externo resultante se corrige mediante una depreciación del tipo de cambio que termina beneficiando la rentabilidad de las exportaciones de los sectores que no son tan intensivos en el uso de petróleo y, como resultado de ello, aumentan las exportaciones totales. Sin embargo, la caída de las importaciones totales y de la actividad económica en los sectores intensivos en el uso de petróleo se ve reflejada en una reducción del consumo final de los hogares. El PIB termina contrayéndose, aunque el impacto no supera el 1% en ninguno de los casos. Se trata de un resultado

¹⁹ La caída del producto es un poco menor (9,4) en Bolivia cuando se computa el PIB a costo de factores en la medida que juegan un rol importante los impuestos que paga el sector minero.

²⁰ En los países donde la inversión aumenta (Colombia, Costa Rica y Nicaragua) también se observa un incremento del ahorro del gobierno generado por el hecho de que los sectores que absorben recursos (es decir, los no afectados por la baja de precios internacionales y/o los que se ven favorecidos por la depreciación cambiaria) le generan al fisco mayores ingresos tributarios.

²¹ A pesar de la apreciación cambiaria, las compras al resto del mundo caen en México y Ecuador por dos razones. En el primer caso, el país es el único importador neto de productos alimenticios. En el segundo, el incentivo que recibe la producción de alimentos es lo suficientemente importante para que se pueda abastecer también el mercado doméstico, de forma que se reduce la dependencia en las importaciones de alimentos.

que no debería sorprender en base en la siguiente evidencia: mientras el precio del petróleo creció en promedio un 25,6% anual entre el 2002 y agosto del 2008, alcanzando cifras record, en ese lapso las economías de los países afectados mostraron un crecimiento anual respetable (5,6%, 4% y 3,3% en, respectivamente, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua). Como se verá más adelante, la gravedad de los impactos de un aumento en los precios del petróleo para los países que son importadores netos habría que medirla más por el lado del empleo y la pobreza.

Los resultados son diferentes para los países que se caracterizan por ser exportadores netos de petróleo crudo y/o de sus derivados²², aunque los efectos pueden ser en alguna medida ambiguos cuando el país se beneficia por el lado de sus exportaciones del crudo, pero se ve afectado por las importaciones de derivados. Un caso particular es el de Ecuador, país para el cual el resultado se muestra contra-intuitivo en el sentido de que no hay un impacto favorable en el PIB. Pero en este caso, dada la restricción de ahorro externa asumida, se puede evidenciar que el efecto cambiario prevalece. En primera instancia, hay un aumento de las exportaciones de petróleo crudo y una reducción en las importaciones de sus derivados debido al efecto precio, con lo cual se genera un superávit comercial que debe corregirse mediante una apreciación cambiaria sustancial —cercana al 20%— para poder mantener el ahorro externo fijo. Como resultado de ello, hay una caída de las exportaciones totales (en torno a 5%) y un aumento notable en el volumen de las importaciones totales (de casi 20%). Ambos efectos compensan el impacto favorable del choque en el consumo privado y la inversión, y, en consecuencia el PIB —a precios de mercado— muestra una baja variación de 0,02%²³. La apreciación cambiaria afecta las exportaciones de sectores cuya producción en conjunto representa poco más del 20% del PIB.

En las simulaciones vinculadas a la reducción de flujos de capital y remesas desde el resto del mundo (Shk-4 y Shk-5), se reducen los ingresos de divisas y para corregir el desbalance externo se genera una depreciación cambiaria sin excepción²⁴. Obviamente, el impacto sobre las exportaciones es favorable, y con muy pocas excepciones (el Ecuador y México) se reducen las importaciones debido a los efectos de sustitución en el consumo y la inversión, pero el producto de todas formas se contrae en la mayoría de los casos por las siguientes razones. Cuando se simula la salida de los flujos de capital hay un “desfinanciamiento” externo que repercute notablemente en la inversión. Por su parte, como se vio en la segunda sección del presente, las remesas son sumamente importantes para algunos de los países estudiados, representando en el 2007 casi 8% del PIB en Bolivia, y poco más de 12% y 17% del PIB en Guatemala y Nicaragua, respectivamente. En la simulación realizada, cuánto mayores son las remesas mayor es el impacto de su reducción sobre el consumo final de los hogares. En términos generales, la salida de los flujos de capital simulada tiene impactos desfavorables más importantes que el aumento en los precios mundiales de los alimentos y la reducción de las remesas, tal y como estos están simulados. Como se muestra en los estudios de país, la contracción de la inversión se traduce en una reducción sustancial del stock de capital, de forma que la producción no recupera los niveles del escenario base una vez superada la salida de capitales. Sin embargo, la caída del producto puede ser tenue durante el choque si la exposición del país a los flujos de capital es baja (Guatemala) o incluso puede haber un aumento muy marginal del producto (0,1%) por el aumento de las exportaciones y si la caída del consumo es tenue (México y Colombia). En el caso de la reducción de las remesas, la caída de los ingresos familiares reduce el ahorro disponible y, a consecuencia de ello, cae la inversión. Sin

²² En el modelo de Bolivia el petróleo crudo y el gas natural se encuentran agregados en un solo grupo de bienes. En este caso particular, la simulación realizada en el estudio de país se interpreta más bien como una subida en el precio del gas natural, asociada en este caso al precio del petróleo. El precio de exportación de gas natural vigente en los contratos que Bolivia tiene con Argentina y Brasil considera dentro su estimación la variación de precios del petróleo con un rezago aproximado de seis meses.

²³ El PIB a costo de los factores, en cambio, muestra un aumento de 1,3%. La diferencia entre este resultado y el del PIB a precios del mercado la explica una caída importante en los impuestos indirectos que pagan las actividades, principalmente las que ven reducida su producción de exportación por el impacto cambiario.

²⁴ En el estudio de Colombia no se realizó la simulación Shk-5 debido a la falta de información desagregada además del subregistro de las remesas transferidas desde el exterior en las fuentes de información utilizadas.

embargo, el PIB se reduce en un 1% a lo sumo en los principales países receptores porque la caída del ingreso familiar tampoco es notable, y la depreciación del tipo de cambio real permite compensar en parte el choque negativo²⁵. En la práctica, es posible que en dichos países receptores las remesas tengan como destino el consumo mayormente y no un uso que permita estimular marcadamente la producción, de forma que una merma en el flujo de remesas no se reflejaría en una caída notable del producto.

En resumen, teniendo en cuenta las diferencias indicadas en torno a la intensidad con la que se esperaría que los choques externos simulados afecten a las economías modeladas, se encuentra que los impactos sobre la producción tienden a ser desfavorables con pocas excepciones —por ejemplo, los países exportadores netos de petróleo cuando se incrementa el precio mundial de este bien. Tal como está simulada, la caída en el precio mundial de los principales productos de exportación muestra los impactos más desfavorables a nivel de los cambios en la producción. La salida abrupta de capitales tiene también efectos productivos adversos mediante la contracción del ahorro para financiar la inversión. El aumento en los precios de los alimentos también incide negativamente en la producción, por medio del desestímulo que los precios relativos le acarrearán a las exportaciones de los sectores que no se ven beneficiados por el aumento en los precios. El encarecimiento del petróleo afecta sin lugar a duda a los países centroamericanos por su condición de importadores netos. Finalmente, pareciera que las remesas estimulan de manera tenue el ahorro de los hogares en la medida que una reducción a la mitad de ellas solo reduce la formación de capital con impactos en el producto que no superan el 1% en los principales países receptores. El análisis que sigue a continuación se concentra en los casos en los que los choques impactan de manera adversa a la producción tal como han sido simulados.

B. Desprotección social con empobrecimiento

Como se explicó, en la mayoría de los casos, los choques simulados impactan la producción negativamente. Dentro de las excepciones figuran los países exportadores netos de petróleo crudo cuando el precio de éste bien se ve incrementado (principalmente Bolivia y Colombia) y los países que ven promovidas sus exportaciones y el consumo doméstico de bienes importados —por medio de la apreciación cambiaria que se genera— cuando aumentan los precios de los alimentos (Colombia y el Ecuador). En realidad, las excepciones son pocas.

En prácticamente todos los casos en los que cae el producto, se observa una reducción del gasto de consumo del gobierno en la medida que éste es procíclico (véase el cuadro 10)²⁶. Este resultado es muestra inequívoca de que, sin políticas anticíclicas, la ocurrencia de choques externos adversos como los simulados puede afectar el gasto de consumo del gobierno en servicios sociales como educación, salud, agua y saneamiento, etc., afectándose las opciones de alcanzar un mayor desarrollo humano para la población, y posiblemente implicando un retroceso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acordados por todos los países del mundo en el marco de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas del año 2000.

Los cambios del producto también se ven reflejados en variaciones en el nivel de empleo total que van en la misma dirección; es decir, en la mayoría de los casos, cuando cae la producción también

²⁵ Cuando, ante los cambios en los precios relativos, el productor puede sustituir fácilmente exportaciones por ventas domésticas, la depreciación cambiaria resultante de la reducción de las remesas simulada puede incluso derivar en un aumento de las exportaciones que, a pesar de la caída del consumo y la inversión, estimula de manera modesta la producción como en el caso de México.

²⁶ Con las excepciones acotadas de Colombia y Ecuador, el supuesto para los demás países es que el gasto de consumo final del gobierno está fijo como proporción del PIB. Cabe señalar que este ratio se define para ambas variables en términos de su valor o “nominales” si se quiere. Solo en dos casos en los que cae el PIB en términos de su volumen, o “reales” si se quiere, se observa más bien un aumento en el PIB “nominal” como resultado de un incremento en los precios de demanda de los bienes compuestos a consecuencia del choque simulado; estos son, Guatemala en Shk-2 y Bolivia en Shk-5. Entonces, por la supuesta “prociclicidad” termina habiendo un aumento del gasto de consumo final del gobierno.

hay una reducción en la contratación de trabajadores, como se puede observar en el gráfico 6. Los cambios en el empleo total, sin embargo, son menos dramáticos que los mostrados por la producción, llegando en el peor de los casos a superar poco más de 2% (Bolivia en Shk-4). El mercado tiende a ajustar más por el lado de los salarios que presentan variaciones más importantes, como se explica en mayor detalle en los estudios de país, principalmente porque en varios de los países considerados el problema del desempleo es menos serio si se compara con el de la alta informalidad. De hecho, de acuerdo con los resultados, hay casos en los que la caída del producto se ve acompañada por un aumento del empleo total, pero este último en realidad es reflejo de un mayor nivel de informalidad como resultado del choque simulado. Asimismo, en algunos casos también se incrementa la informalidad a pesar de que no se observa una caída del producto. También, son pocos los casos (tres únicamente) en los que hay un aumento del nivel de empleo total que no se explica por una mayor movilidad de trabajadores al sector informal²⁷.

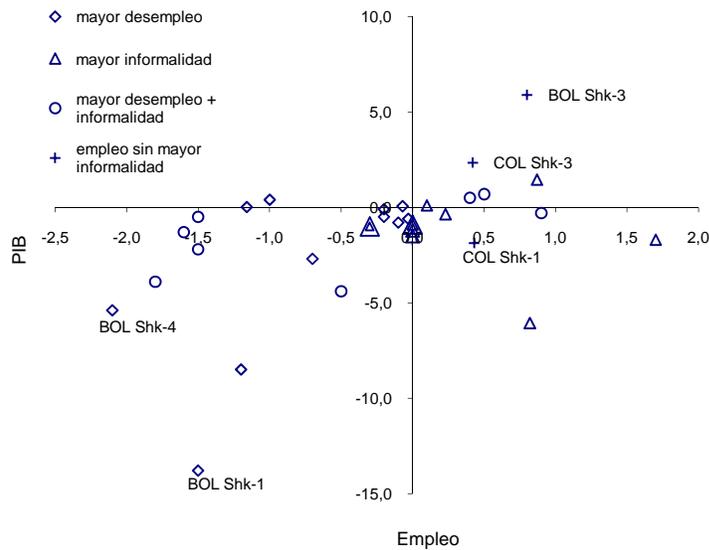
Se concluye, entonces, que en la mayoría de los casos los choques externos simulados generan un mayor nivel de desempleo o de informalidad, o ambos, con lo cual se incrementa la vulnerabilidad económica y social. Este hallazgo es fiel reflejo de que un número importante de trabajadores formales no pueden permanecer empleados como resultado del choque: un número de ellos o quedan desempleados o migran al sector informal. Guatemala es el país donde más aumenta la informalidad en todos los choques, seguido por Nicaragua que también se ve afectada (con excepción de Shk-1). Como se indica en los estudios de país, respectivamente, se trata de países donde la informalidad es un problema importante que ocasiona una alta vulnerabilidad de la población.

Los resultados en el gasto de consumo de la institución de la seguridad social no se presentan en el cuadro 10, aunque estos también influyen en el cambio del producto —y típicamente se considerarían parte del gasto de consumo del gobierno—. En las simulaciones se supone que el gasto de consumo en seguridad social es la variable que ajusta el balance de la institución que lo administra, la cual enfrenta una restricción por el lado del ahorro —con la excepción de Ecuador para el cual se supone que dicho consumo crece a una tasa dada con ajustes en el ahorro—. El aumento del desempleo y la informalidad son fiel reflejo de que hay una menor contratación de trabajadores en el sector formal. Ello se traduce en una reducción del ingreso de la institución de seguridad social por concepto de contribuciones, dando como resultado una contracción en el gasto de consumo en seguridad social, como se observa en el gráfico 7. Este resultado no se observa en los pocos casos en los que: i) no cae la producción (cuadrante superior derecho del gráfico); ii) cae la producción, pero los sectores afectados concentran la menor parte del empleo formal (Colombia en Shk-1); o iii) al mismo tiempo que la caída del empleo formal es pequeña, los trabajadores del sector formal que permanecen empleados terminan ganando más en promedio (cuadrante superior izquierdo del gráfico).

La reducción del gasto de consumo en seguridad social es notable en algunos casos (por ejemplo, 13% en Bolivia y 20% en Guatemala en Shk-1). En este sentido, choques externos como los simulados evidentemente pueden afectar de manera adversa la cobertura de la seguridad social, creando vulnerabilidades económicas y sociales, así como amenazando con representar un retroceso en términos del mayor desarrollo humano. Se desprenden de esto dos hallazgos: i) la formalidad en los países estudiados es un mecanismo de financiamiento imprescindible para el sistema de protección social, y ii) ante la eventualidad de choques externos adversos como los simulados, cobra relevancia la posibilidad de poder implementar políticas de gasto público social anticíclicas a fin de evitar las vulnerabilidades y retrocesos acotados.

²⁷ Colombia es un caso particular en la simulación Shk-1, ya que aumenta el empleo mientras se reduce el producto. En este caso, los sectores afectados negativamente por el choque concentran únicamente cerca de un 35% del empleo total. Los demás sectores, que concentran la mayor parte del empleo, más bien ganan mediante el aumento de las importaciones y el consumo final de los hogares, de forma que más bien contratan más trabajadores formales sin cambios en la informalidad.

GRÁFICO 6
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): NEXO ENTRE EL PRODUCTO TOTAL Y EL NIVEL DE EMPLEO TOTAL EN LAS SIMULACIONES DE CHOQUES EXTERNOS ^a

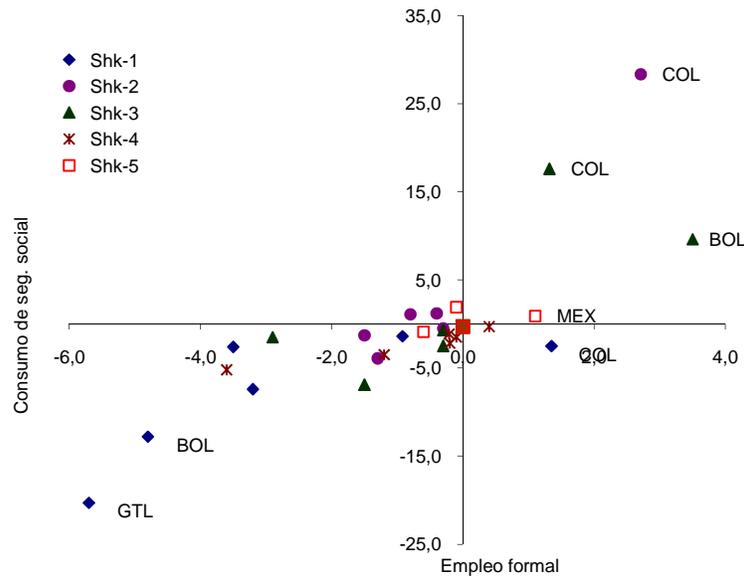


Fuente: Elaboración de los autores con base en el MACEPES, las microsimulaciones y los estudios de país.

^a El nexo se evalúa por medio del cambio porcentual que muestran ambas variables con respecto a los valores del escenario base. Se identifica en el gráfico con diferentes símbolos si el cambio en el empleo está acompañado de un mayor nivel de desempleo (◊) o un mayor nivel de informalidad (Δ), o ambos (○). También, en los casos en los que aumenta el empleo, se identifica si este resultado no se debe a un mayor nivel de informalidad (+).

^b La definición de las simulaciones se presenta en el recuadro 1.

GRÁFICO 7
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): NEXO ENTRE EMPLEO FORMAL Y GASTO DE CONSUMO EN SEGURIDAD SOCIAL EN LAS SIMULACIONES DE CHOQUES EXTERNOS ^a



Fuente: Elaboración de los autores con base en el MACEPES, las microsimulaciones y los estudios de país.

^a El nexo se evalúa por medio del cambio porcentual que muestran ambas variables con respecto a los valores del escenario base. En el caso de Nicaragua se excluye a los trabajadores no calificados hombres para quienes se incrementa el empleo. Ecuador se excluye porque en su estudio se supone que el consumo es anticíclico y crece a una tasa dada.

^b La definición de las simulaciones se presenta en el recuadro 1.

Es importante señalar que el MACEPES permite modelar una situación en la que trabajadores que no pudieron continuar empleándose en el sector formal reciben un subsidio por desempleo de parte del gobierno. Mediante ello se captaría algo que se asemejaría a un seguro de cesantía, pero esta posibilidad no está considerada en el presente análisis; en realidad, en ninguno de los estudios de país se calibró el modelo suponiendo la existencia de un seguro de desempleo a partir del año base. De esta forma, en el caso de los países que en la realidad tienen un seguro de cesantía, se omite el impacto que podría tener tanto desde el punto de vista de cómo los beneficiarios usarían ese ingreso y sus efectos de equilibrio general, así como de la repercusión sobre el gasto público. Asimismo, la mayoría de estos trabajadores perderían el acceso al seguro social —especialmente al médico— al no emplearse en el sector formal, y eso implicaría un menor requerimiento de gasto público en salud, aspecto que tampoco está siendo captado por el modelo en la medida que el gasto de la seguridad social no se hace en función de la cantidad de trabajadores cotizantes. Lo que sí se capta en el modelo es que hay una reducción en el pago de pensiones ante la situación simulada, un resultado más de desprotección social, ya que cae el ingreso de la institución de la seguridad social y, en consecuencia, se reducen las transferencias a los hogares —dentro de las que se contemplan las pensiones— en la medida que éstas son una proporción fija de dicho ingreso. No se entra en un análisis detallado de estos resultados en torno al pago de pensiones ya que no se proyecta su capitalización ni se hace diferenciación explícita entre un sistema de reparto y uno de capitalización individual.

Con los cambios en el mercado de trabajo indicados también se crea otra repercusión desfavorable para la población, haciéndola aún más vulnerable. Sin necesidad de entrar en el detalle de los efectos en el salario promedio de los distintos tipos de trabajadores, tema que, como se indicó, se aborda en detalle en los estudios de país, la caída en la demanda laboral, el mayor desempleo, y la migración al sector informal conllevan una reducción de los salarios en la mayoría de los casos, de tal forma que los hogares se apropian de una menor cantidad de ingresos laborales. En consecuencia, la reducción del ingreso de los hogares se ve reflejada en un aumento de la pobreza de ingresos, incluso a nivel extremo. Como se muestra en el cuadro 11, y como es de esperar, los aumentos más importantes en la pobreza se presentan con el primer choque externo simulado. El impacto puede ser bastante pronunciado, como por ejemplo en los casos de Ecuador en el primer choque donde la pobreza aumenta en 8,6 puntos porcentuales, o en el caso de Nicaragua en el último choque en el que poco más de 8% de la población engrosan el grupo de pobres extremos. Resulta interesante observar también que en algunos casos se reduce la pobreza a pesar de que cae el producto y el empleo. Es un resultado que no se explica por los cambios en la desigualdad de la distribución de los ingresos que, como se explica en los estudios de país, son muy pequeños en términos generales. Sobresale en este sentido el segundo choque externo simulado que, con excepción de México y los países cuyo producto se ve estimulado, se caracteriza por disminuciones de la pobreza. Este resultado se debe a que los ingresos de los hogares rurales, principalmente de menores ingresos, crecen por una combinación de más empleo y mejores remuneraciones en los sectores exportadores de alimentos, que tiende a beneficiar principalmente a los hombres no calificados del sector informal. En el caso de Colombia, en la primera simulación, se había mencionado que hay un aumento en el empleo. Asimismo, países como México podrían no verse exentos de experimentar aumentos en la pobreza cuando sube el precio del petróleo o se reducen las remesas debido a, respectivamente, una reducción en el empleo o en los ingresos no laborales.

C. Políticas públicas y de protección social “anticíclicas”

En este apartado se retoma la discusión sobre la importancia de contar con políticas de gasto público social anticíclicas cuando se quieren evitar las vulnerabilidades y los retrocesos en el desarrollo humano que pueden acarrear choques externos adversos como los simulados. Para su definición e implementación, es necesario evaluar si dichas políticas pueden ser viables desde el punto de vista fiscal y productivo. Además, una condición deseable sería que también fueran efectivas en términos de reducción de la pobreza.

CUADRO 11
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): IMPACTO DE LOS CHOQUES EXTERNOS SIMULADOS
EN LA POBREZA TOTAL Y EXTREMA ^{a,b,c,d,e}
(Porcentaje de la población)

	Impacto de los choques externos simulados en la pobreza moderada					Impacto de los choques externos simulados en la pobreza extrema				
	Shk-1	Shk-2	Shk-3	Shk-4	Shk-5	Shk-1	Shk-2	Shk-3	Shk-4	Shk-5
Bolivia	5,4	-0,8*	-2,8 ⁺	3,9	1,4	5,4	-1,6*	-3,7 ⁺	4,1	1,5
Colombia	-0,5*	-3,1 ⁺	-1,4 ⁺	0,2*	^b	-0,3*	-2,0 ⁺	-0,9 ⁺	0,1*	^b
Costa Rica	3,9	-0,3*	1,1	3,8	0,2	0,9	0,0*	0,2	0,8	0,1
Ecuador	8,6	-3,0 ⁺	0,3 ⁺	1,0	1,5	4,2	-1,6 ⁺	-0,2 ⁺	0,6	0,7
Guatemala	4,7	-1,8*	1,8	0,5	1,8	2,8	-1,9*	0,8	0,2	1,5
México	2,3	1,8	0,7*	0,0 ⁺	1,0 ⁺	3,5	2,7	0,9*	0,0 ⁺	1,8
Nicaragua	1,3	-0,9*	3,7	1,5	7,2	1,1	-0,4*	2,7	1,2	8,3

Fuente: Elaboración de los autores con base en el MACEPES, las microsimulaciones y los estudios de país.

^a En todos los casos la pobreza moderada y extrema se calcula por el lado de los ingresos, haciendo uso de líneas de pobreza e indigencia nacionales.

^b La simulación Shk-5 no forma parte del estudio de Colombia como se explicó.

^c Las cifras acompañadas de un signo + denotan casos en los que hay un aumento o no hay cambios en el PIB.

^d Las cifras acompañadas de un asterisco denotan los casos en los que a pesar de que se reduce el PIB hay una disminución de la pobreza.

^e Las cifras sin símbolos representan todos los casos donde, sin excepción, cae el PIB y se incrementa la pobreza.

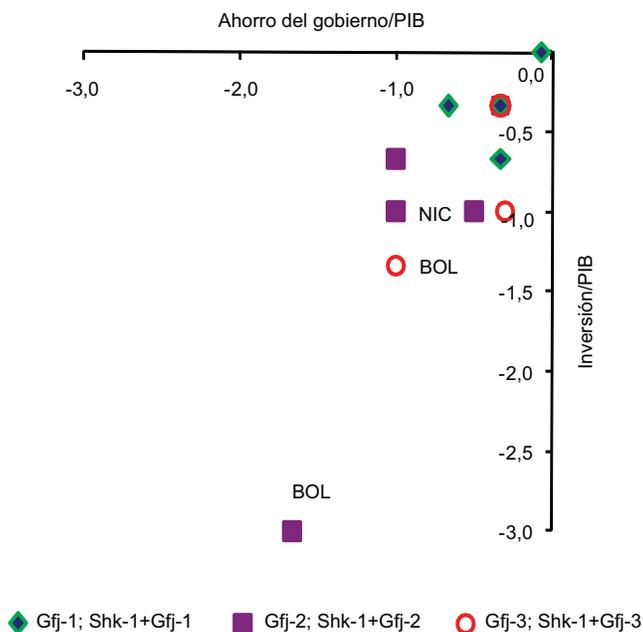
La implementación de políticas públicas anticíclicas inevitablemente conlleva un costo fiscal que no todos los países pueden sufragar de manera inmediata, principalmente en un contexto de crisis. Con restricciones de ahorro externo, la movilización de recursos domésticos se presenta como la opción disponible para financiar el gasto anticíclico. En un contexto de crisis, sin embargo, donde impera el desempleo y la informalidad y caen los ingresos, resulta difícil pensar en incrementos generalizados de impuestos y de la eficiencia del gasto, incluyendo reasignaciones del mismo por ejemplo, que posiblemente también serían políticamente inviables. Evidentemente puede mejorarse la recaudación, pero para ello por lo general se requieren reformas que toman tiempo para ser aprobadas e implementadas. En tales circunstancias, queda la opción de movilizar ahorro privado doméstico, pero la posibilidad de depender de ella estará supeditada al desarrollo del mercado doméstico de bonos. Asumiendo que dicho mercado existe, que no deja de ser un supuesto extremo para algunos de los países considerados, especialmente para los de menor desarrollo económico, la definición de las políticas públicas debe considerar las repercusiones que podría tener el limitar los recursos disponibles para financiar la inversión privada. A manera de ejemplo, considérese el gráfico 8. En la simulación de reducción del precio de los principales bienes de exportación (Shk-1), en la que el producto y el gasto de consumo público se contraen mayormente, la fijación del consumo en seguridad social (Gfj-1 y Gfj-2)²⁸ o del gobierno en educación (Gfj-3) acarrea una reducción del ahorro del gobierno que “estruja” a la inversión, principalmente en los países de menor desarrollo económico (Bolivia y Nicaragua). A partir de estos resultados, se encuentra la siguiente disyuntiva: mientras se puede mantener la cobertura del gasto de consumo público social, al mismo tiempo es posible que el impacto adverso del choque sobre la pobreza no se compense y más bien podría intensificarse debido a la contracción en el empleo que acarrea el estrujamiento de la inversión.

Se debe reconocer que el gasto de consumo público social no está diseñado para estimular la producción en el plazo analizado en las simulaciones, excepto cuando se disminuye la tasa de

²⁸ En estas dos simulaciones se presenta una caída del ahorro del gobierno debido a que se está suponiendo que, a pesar de los efectos del choque simulado, el gasto de seguridad social se puede mantener fijo por medio de transferencias del gobierno a la institución de la seguridad social.

contribución a la seguridad social de los patronos (Gfj-2). En este caso particular, al productor le resulta menos oneroso contratar trabajadores, con lo cual se promueve el empleo formal, se reducen la informalidad y el desempleo, y puede crecer la producción. Sin embargo, el estímulo productivo se diluye en el sentido de que la reducción en las contribuciones del patrono deben ser financiadas por transferencias del gobierno a la institución de la seguridad social, de forma que la política de estímulo más bien se torna más onerosa desde el punto de vista fiscal. De hecho, en el ejemplo del gráfico 8 se observa que la combinación de la política de gasto de seguridad social anticíclico y el estímulo para el productor generan las mayores caídas en el ahorro del gobierno y la inversión (que en tres de cinco casos representan entre 1 y 3 puntos del PIB).

GRÁFICO 8
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): COSTO FISCAL Y “ESTRUJAMIENTO”
DE LA INVERSIÓN GENERADO POR LAS POLÍTICAS DE GASTO DE CONSUMO
PÚBLICO ANTICÍCLICAS SIMULADAS^a



Fuente: elaboración de los autores con base en el MACEPES, las microsimulaciones y los estudios de país.

^a El nexos se evalúa por medio del cambio absoluto que muestran ambas variables con respecto a los valores de la simulación Shk-1. La definición de las simulaciones se presenta en el texto. Se excluyen Colombia y Ecuador por tratarse de casos donde se supone que el gasto de consumo público social es anticíclico en todas las simulaciones.

Debido al impacto productivo como resultado del estrujamiento de la inversión, que se ve reflejado en una caída del empleo, políticas de gasto de consumo público anticíclicas como las analizadas no generan reducciones importantes en la pobreza de ingresos. Pero pueden evaluarse también otras políticas públicas no directamente asociadas al gasto de consumo público, cuyo costo fiscal estruje menos a la inversión, al mismo tiempo que permitan reducir la pobreza más directamente, brindándole a la población mayores recursos para sufragar el gasto asociado con la educación, la salud, la vivienda, entre otros. Este tema se evalúa por medio de las demás simulaciones de política que se listaron previamente.

En la mayoría de los países, las transferencias directas a los hogares se muestran como las medidas de política más efectivas en términos de aliviar el impacto negativo de los choques externos sobre la pobreza, como se muestra en el cuadro 12. La transferencia asociada a la educación (Trf-1) es una de las medidas de política que se recomienda en todos los estudios de país. En algunos casos,

dicha transferencia compensa en su totalidad el impacto del choque sobre la pobreza; por ejemplo, en Colombia y Guatemala. En este último país, la pobreza extrema más bien termina reduciéndose en poco más de ocho puntos porcentuales. La transferencia asociada a la pensión no contributiva de los adultos mayores (Trf-2) también es efectiva en términos de reducir la pobreza. Como se explica en el estudio de país, en países como Costa Rica donde existe un régimen de pensiones no contributivo con una cobertura relativamente amplia, la transferencia asociada a la pensión no contributiva de adultos mayores no tiene impactos notables. Con la introducción de dicho sistema en Costa Rica si se observó en su momento una reducción de la pobreza en torno a los dos puntos porcentuales. Ese efecto reductor de la pobreza de las transferencias se debe principalmente al impacto directo que tienen esas políticas en el ingreso de los hogares ya que, por los efectos del financiamiento del gasto público asociado a tales medidas en la producción, por medio del estrujamiento de la producción, las medidas más bien pueden representar una reducción en el nivel de empleo con impactos adversos en la pobreza.

El otro hallazgo interesante es que en los países con mayor desarrollo relativo en su sistema de protección social y menor incidencia de la pobreza (Colombia, Costa Rica y México), el costo fiscal de estas medidas simuladas es relativamente menor, y no llega a superar un 1% del PIB. En consecuencia, el impacto productivo del “estrujamiento” de la inversión es muy modesto, y las medidas simuladas se presentan como viables desde el punto de vista fiscal y productivo, así como efectivas en términos de reducir el impacto desfavorable de los choques en la pobreza. En contraste, el impacto fiscal puede llegar a ser significativo, superando el 3% del PIB en algunos casos (Bolivia y Nicaragua), y puede incluso resultar en una contracción de la inversión y el empleo que reduce el ingreso de los hogares no pobres, intensificando más bien el impacto adverso que el choque externo tiene sobre la pobreza moderada. Es precisamente el resultado que se observa en Bolivia, donde la pobreza moderada termina aumentando como resultado del impacto indirecto que la transferencia tiene en el ingreso de los hogares que no pertenecen a la población meta.

En pocos casos (Bolivia y Colombia) se encuentra un estímulo productivo de la reducción de las contribuciones a la seguridad social del patrono combinada con una fijación del consumo en seguridad social (Gfj-2). El efecto resultante en el empleo y el ingreso de los hogares termina incidiendo para que haya una reducción en la pobreza moderada y extrema. Sin embargo, en la práctica la viabilidad de reducir las contribuciones patronales se pondría en discusión no solo por el elevado costo fiscal (entorno a 2% del PIB en Bolivia) que el gobierno tendría que sufragar por medio de impuestos o endeudamiento, sino también porque sin una buena solvencia fiscal del gobierno, que le permita aportar las contribuciones que antes aportaba el patrono, se pondría en riesgo el sistema de la seguridad social. En el caso de las transferencias asociadas a la educación y a los adultos mayores, si bien tienen un costo fiscal, su financiamiento no pone en riesgo al sistema de la seguridad social.

Por otra parte, otorgar un subsidio por desempleo también puede aliviar el impacto negativo de los choques externos en la pobreza en algunos países (Colombia, Costa Rica y México) pero por el costo fiscal y el desestímulo productivo es una política que presenta viabilidad solo en un caso (Costa Rica). También, solo en un caso (Ecuador) un subsidio ad valorem al precio de consumo final de los alimentos de consumo básico muestra efectividad en reducir la pobreza pero el costo fiscal supera los dos puntos del PIB. Además de este tipo de subsidio, entre las otras simulaciones de política evaluadas en los estudios de país, figuran subsidios ad valorem tanto al consumo final como al intermedio de petróleo, pero son medidas que no se recomiendan por ser altamente onerosas para el fisco, limitar la producción por medio del estrujamiento de la inversión, y posiblemente conllevar más bien un pequeño aumento de la pobreza. Las reducciones en los aranceles de los alimentos de consumo básico importados tampoco se presentan como medidas con un impacto reductor de la pobreza notable por el elevado grado de apertura que muestran los países en este sentido.

CUADRO 12
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): COSTO FISCAL Y PRODUCTIVO Y ALIVIO
DE LA POBREZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN RESPUESTA A
UN CHOQUE EXTERNO ADVERSO ^a

	Política simulada	Costo fiscal (porcentaje del PIB) ^b	Costo productivo (variación del PIB, %)	Alivio pobreza moderada (% de la población) ^c	Alivio pobreza extrema (porcentaje de la población) ^c
Bolivia	Trf-1	3,3	-2,3	1,1	-1,6
	Trf-2	2,3	-1,7	0,6	-0,4
	Gfj-2	2,0	1,2	-2,7	-3,3
Colombia	Trf-1	0,3	-0,2	-0,6	-2,1
	Trf-2	0,1	-0,1	-0,2	-0,8
	Sub-2	3,0	-1,6	-0,3	-1,8
	Gfj-2	-1,4	4,0	-3,2	-2,2
Costa Rica	Trf-1	0,6	0,0	-1,0	-0,9
	Sub-2	0,5	0,0	-0,4	-0,6
Ecuador	Trf-1	1,8	-0,1	-1,7	-3,7
	Trf-2	1,8	0,0	-1,8	-1,8
	Sub-1	2,1	-0,5	-3,5	-2,2
Guatemala	Trf-1	0,7	-0,2	-1,0	-8,2
	Trf-2	0,2	0,0	-1,1	-1,7
México	Trf-1	0,3	-0,2	-0,9	-2,4
	Trf-2	0,1	-4,2	-1,0	-1,3
	Sub-2	0,1	-8,4	-1,7	-1,9
Nicaragua	Trf-1	3,3	0,2	-2,3	-3,3
	Trf-2	3,5	-0,1	-2,4	-2,6

Fuente: Elaboración de los autores con base en el MACEPES, las microsimulaciones y los estudios de país.

^a Se evalúa el efecto de la política pública combinado con el choque externo más adverso para la pobreza. Para Colombia y Nicaragua se consideran, respectivamente, la salida de flujos de capital (Shk-4) y la disminución de las remesas (Shk-5). Para los demás países se considera la reducción en el precio de los principales productos de exportación (Shk-1).

^b Un signo negativo denota aumento del ahorro del gobierno con respecto al PIB. Un mayor (menor) costo fiscal equivale a un aumento (disminución) del déficit (superávit) fiscal para todos los países excepto Ecuador donde se evalúa por medio del cambio en la carga tributaria.

^c El alivio de la pobreza denota una reducción con respecto al aumento registrado cuando el choque externo se simula por sí solo. Un signo positivo indica una intensificación del impacto adverso del choque externo sobre la pobreza.

La definición de las simulaciones se presenta en el recuadro 1

V. Conclusiones y recomendaciones

Los países estudiados en el presente, al igual que los demás países latinoamericanos, son muy sensibles a los impactos, tanto positivos como negativos, de los choques externos. No obstante, en términos generales, no están preparados para proteger a la población ante choques negativos, entendido esto como la capacidad de actuar de forma rápida y con la magnitud requerida, ejecutando las políticas públicas económicas y sociales para contrarrestar los efectos adversos provocados por esos choques. Los sistemas de protección social son, en general —pero no en la globalidad de los países—, débiles, con recursos y coberturas limitadas. Si bien los países han realizado un importante esfuerzo en el período de estudio aumentando el gasto público social, el mismo sigue siendo insuficiente para lograr un amplio desarrollo social de la población. No obstante, la realidad económica y fiscal de algunos países indica que aumentos en ese gasto público social requiere de elevados y sostenidos niveles de crecimiento.

Uno de los principales problemas que presentan los países son los elevados niveles de informalidad laboral, la cual se relaciona directamente con la amplia extensión de la pobreza, y además limita las posibilidades de lograr esos niveles de crecimiento. Por ello, son relevantes aquellas políticas públicas que promuevan el crecimiento del empleo formal.

Durante los años noventa y la presente década los países han mostrado reducciones en la incidencia de la pobreza, lo cual es un resultado positivo; sin embargo, los niveles de incidencia siguen siendo sumamente elevados en la mayoría de ellos. Las políticas públicas deben buscar entonces los mayores impactos en la reducción de ese flagelo.

El análisis de las diferentes dimensiones consideradas en las secciones dos a cuatro de este documento constituyeron los insumos clave para formulación de las simulaciones que se desarrollaron en la quinta sección. Básicamente se realizó una síntesis comparativa de los principales resultados de dichas simulaciones intentando responder a dos preguntas: ¿Cuáles son los choques externos que más pueden incidir en la producción, el empleo, el gasto público social y la pobreza? ¿Qué políticas públicas viables desde el punto de vista fiscal y productivo así como efectivas en términos de reducción de la pobreza pueden diseñarse e implementarse en los países considerados, a fin de aminorar los efectos adversos de los choques externos?

Los choques externos negativos simulados contraen el producto con escasas excepciones. Por ejemplo, tal y como fue simulado, la reducción a la mitad del precio mundial de los principales productos exportados es el choque externo con mayores repercusiones sobre la producción: en promedio, el PIB real cae poco más de un 5% anual con respecto al volumen registrado en el escenario

base de referencia en los países estudiados. En este caso, el mayor impacto se da por medio de la caída en las exportaciones, principalmente cuando las actividades exportadoras afectadas están altamente encadenadas con el resto de la economía. Si hay una restricción por el lado del ahorro externo, el déficit comercial resultante se corrige por medio de una depreciación cambiaria. La caída de las importaciones resultante del ajuste cambiario así como la disminución de producto exportado que también se consume en el mercado interno resultan en una reducción del consumo. Todos estos efectos se conjugan para contraer el PIB.

Los países estudiados —con excepción de México— son exportadores netos de alimentos, pero esta condición no es suficiente para que un aumento en el precio mundial de los alimentos impacte la producción favorablemente, debido al efecto de los precios relativos en la reasignación de los recursos. Al mismo tiempo que se promueven las exportaciones y la inversión en las industrias alimenticias, también se ve altamente golpeada la producción de otros sectores donde se asignan menos recursos a medida que cae su rentabilidad relativa. En la mayoría de los casos terminan cayendo las exportaciones y el producto.

La condición de país exportador/importador neto pesa más cuando se trata de un aumento en el precio internacional del petróleo. En los países importadores netos como los centroamericanos, los varios sectores que dependen de las importaciones del crudo ven reducida la inversión y el nivel de actividad. A partir de la depreciación cambiaria resultante de la contracción de las exportaciones se generan efectos de equilibrio general similares a los acarreados por la reducción de los precios de los principales bienes de exportación, pero el producto se contrae de forma menos significativa. Este resultado no sorprende si se considera que estos países crecieron a tasas bastante razonables cuando el precio del petróleo mostró un crecimiento record entre 2002 y 2008. Los resultados son opuestos para los países exportadores netos de petróleo crudo y/o de sus derivados, aunque los efectos pueden ser un poco ambiguos cuando el país se beneficia por el lado de sus exportaciones del crudo, pero se ve afectado por las importaciones de derivados, registrándose únicamente un tenue estímulo del producto (Ecuador y México).

Una reducción en los flujos de capital o de las remesas desde el resto del mundo, por otra parte, limita la entrada de divisas y el sector externo se ajusta por medio de una depreciación cambiaria. Si bien el impacto sobre las exportaciones puede ser favorable, se espera una contracción del producto en la mayoría de los casos. Con la salida de los flujos de capital se presenta un “desfinanciamiento” externo que repercute notablemente en la inversión, con efectos productivos adversos si la exposición del país a los flujos de capital es alta, el aumento de las exportaciones no es significativo, o hay una caída notable del consumo. Por su parte, cuanto mayores son las remesas, mayor será el impacto de su reducción sobre el consumo final de los hogares. No obstante se encontró que la contracción del producto no supera el 1% en los principales países receptores debido a que el uso de las remesas por lo general no estimula la producción de manera notable.

La contracción del producto que ocasionan los choques externos adversos puede generar una combinación de efectos sumamente negativa: desprotección social con empobrecimiento de la población. En ausencia de una política anticíclica de gasto público social, se contrae la cobertura de servicios sociales claves, conllevando un retroceso en términos de los objetivos de desarrollo humano que los países considerados se han planteado. Debido al nexo entre los cambios del producto y empleo, también se intensifican los problemas del desempleo e informalidad, con lo cual es más pronunciada la vulnerabilidad económica y social, principalmente en países donde el sector informal es muy amplio (por ejemplo, Guatemala y Nicaragua). La contracción del sector formal crea un desfinanciamiento que se traduce en una caída de la cobertura de la seguridad social. Cobra relevancia, entonces, la implementación de políticas de gasto público social anticíclicas a fin de evitar las vulnerabilidades y retrocesos acotados.

Complementando lo anterior, los problemas del desempleo y la informalidad terminan incidiendo en el ingreso laboral de los hogares, presentándose un aumento en la pobreza de ingresos, moderada y extrema, que en algunos casos puede afectar a un 8% de la población. En el caso del choque que significó

la caída a la mitad de los precios de exportación de los principales productos, por ejemplo, la pobreza moderada y extrema aumenta en promedio casi cuatro y 2,5 puntos porcentuales, respectivamente.

Con muy pocas excepciones, el aumento en el precio mundial de los alimentos podría generar una combinación de mayor empleo con mejores remuneraciones en los sectores exportadores de alimentos, que resulte en una reducción de la pobreza. Sin embargo, en términos generales se puede concluir que al problema de la mayor desprotección social o vulnerabilidad del sistema de protección social se une el impacto adverso que los choques externos desfavorables pueden tener sobre la pobreza.

Para minimizar el impacto sobre la población de choques como los anteriores, es necesario ejecutar rápidamente —y con una magnitud acorde al problema— programas de tipo compensatorio, que abarquen políticas de protección social como las identificadas más adelante. Ello implica aumentos en el gasto público social, por lo que el tema del financiamiento aparece como central. El mismo puede ser financiado de cinco formas: i) reasignando los recursos existentes de otros programas; ii) utilizando recursos disponibles en un fondo especial para atender este tipo de situaciones (con el que la mayoría de los países estudiados no cuentan, y los que tienen, como Costa Rica, son bastante inflexibles en el corto plazo); iii) captando ahorro interno por la vía del endeudamiento; iv) obteniendo recursos externos en forma de préstamos o en el caso de muy pocos países ayuda externa, lo cual en ambos casos generalmente es muy lento; o v) aumentando los impuestos, lo que también conlleva procesos no solo lentos sino que generalmente enfrentan mucha oposición, por lo que no se llegan a concretar.

Si los choques externos adversos suceden en una coyuntura de crisis económica en la que impera el desempleo y la informalidad y caen los ingresos, y se restringen las opciones de financiamiento externo, el gobierno podría verse forzado a movilizar ahorro privado doméstico, limitando los recursos disponibles para financiar la inversión. Se presenta, entonces, un dilema: mientras se mantiene la cobertura del gasto público social, es posible que el impacto adverso del choque sobre la pobreza no se compense, y más bien podría intensificarse, debido a la contracción en el empleo que puede acarrear el estrujamiento de la inversión. Las simulaciones realizadas demuestran que este puede ser el caso cuando se quiere mantener invariado el gasto de consumo público en servicios sociales para evitar una caída como resultado de los choques externos.

De presentarse este problema, debería evaluarse la posibilidad de poder combinar las tan necesarias políticas del gasto de consumo público anticíclico con otras políticas de gasto que permitan reducir la pobreza de ingresos de manera más efectiva, brindándole a la población mayores recursos para sufragar el gasto asociado a la educación, la salud, la vivienda, entre otros. Esta combinación de políticas, sin embargo, posiblemente encarezca más el costo fiscal, de ahí que la definición de tales políticas debe ser muy cuidadosa y debe haber certeza de que puedan ser financiadas.

De la forma como fueron simuladas, las transferencias directas a los hogares parecen ser altamente efectivas para reducir la pobreza —incluso con el modesto impacto contractivo que su financiamiento puede tener sobre la inversión. Estas se podrían definir en el marco de programas de transferencias condicionadas a la educación o de pensiones no contributivas. La efectividad del impacto de estas transferencias posiblemente sea mayor entre más rezagado esté el sistema de protección social prevaleciente, pero posiblemente también sean más onerosas para el fisco en estos casos (superando en algunos casos un costo fiscal equivalente al 3% del PIB como en Bolivia y Nicaragua). La efectividad obedece a que, independientemente del impacto que puedan tener sobre el mercado laboral, los ingresos de los hogares beneficiados se ven incrementados. Los países con mayor desarrollo relativo en su sistema de protección social (Colombia, Costa Rica y México) pueden hacer uso de estos instrumentos con un costo fiscal bastante modesto (menos de 1% del PIB), sin repercusiones marcadamente nocivas para la producción. Para estos países es ventajoso tener un sistema de protección social relativamente más desarrollado, en el cual ampliar las coberturas de transferencias requiere de un esfuerzo fiscal relativamente menor. Para los demás países es imprescindible el desarrollo de un sistema de protección social que pueda responder de manera ágil a la necesidad de incrementar el gasto público cuando más se requiera, aún con el alto costo fiscal inicial.

La dependencia del ahorro doméstico para financiar el gasto público asociado a la protección social debe reducirse de manera sistemática por sus efectos en la inversión y el endeudamiento público que genera. La mayoría de los países considerados poseen un espacio fiscal para implementar reformas que permitan incrementar una carga tributaria que no llega a representar siquiera un 20% del PIB, con las excepciones de Bolivia y Nicaragua, países para los cuales posiblemente seguirá habiendo cierta dependencia en la ayuda externa. En cualquier caso, en los países de menor desarrollo económico, principalmente, no se puede pensar en que la política de gasto público social pueda ser efectiva para reducir la pobreza y viable desde el punto de vista fiscal sin un fuerte y sostenido crecimiento económico. Otras recomendaciones de política específicas para cada país son identificadas en los respectivos estudios.

Bibliografía

- Ávila, L. y E. Bacha (1987), “Methodological note”, en: Unctad, *International and Monetary Issues for Developing Countries*. Ginebra: Unctad, pp.177-204.
- Banco Mundial (2000), *Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, documento LC/G.2423-P/E.
- _____ (2008), *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago, documento LC/G.2402-P/E.
- _____ (2000), *Panorama social de América Latina 1999-2000*. Santiago, documento LC/G.2068-P.
- _____ (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago, documento LC/G.1997/Rev.1.
- Cicowiez, Martín, y Marco V. Sánchez (2009^a), “MACEPES: Manual del Usuario”. documento elaborado para el proyecto "Implicaciones de la Política Macroeconómica, los Choques Externos, y los Sistemas de Protección Social en la Pobreza, la Desigualdad y la Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe", Sede Subregional de la CEPAL en México y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Buenos Aires y Nueva York (versión 06/03/2009).
- _____ (2009b), “MACEPES: Modelo de Análisis de Choques Exógenos y Protección Económica y Social”, documento elaborado para el proyecto "Implicaciones de la Política Macroeconómica, los Choques Externos, y los Sistemas de Protección Social en la Pobreza, la Desigualdad y la Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe", Sede Subregional de la CEPAL en México y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Buenos Aires y Nueva York (versión 24/04/2009).
- _____ (2009c), “Microsimulaciones y su implementación con el MACEPES”, documento elaborado para el proyecto "Implicaciones de la Política Macroeconómica, los Choques Externos, y los Sistemas de Protección Social en la Pobreza, la Desigualdad y la Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe", Sede Subregional de la CEPAL en México y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Buenos Aires y Nueva York (versión 12/08/2009).
- Clements, Benedict; Christopher Faircloth y Marijn Verhoeven (2007), “Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política,” En: *Revista de la CEPAL*, Santiago, N° 93, diciembre 2007, pp. 39-62.

- FitzGerald, E. V. K. y K. Sarmad (1997), “External Shocks and Domestic Adjustment in the 1970s and 1980s”, en: Karel Jansen y Rob Vos (ed.), *External Finance and Adjustment Failure and Success in the Developing World*, Londres, Nueva York: Macmillan y St. Martin’s Press, pp. 63-98.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2007), *Review of Exchange Arrangements, Restrictions, and Controls*, Washington, D. C., International Monetary Fund (IMF).
- Kaztman, Rubén (2000), “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social,” en: *La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones*, Aguascalientes, México: Memoria del 5° Taller Regional, Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe (MECOVI). BID, BIRF y CEPAL, documento LC/R.2026, pp. 275-301.
- _____ (1999), *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo, Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, documento LC/MVD/R.180.
- Lora, Eduardo (2001), *Las reformas estructurales en América Latina: ¿Qué se ha reformado y cómo medirlo?* Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mesa-Lago, Carmelo (2009), *Impacto de la crisis económica mundial en la seguridad social de Costa Rica*, San José, ponencia preparada para el XV Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Programa Estado de la Nación.
- Morley, Samuel y Rob Vos (2004), “¿Mala suerte o políticas erróneas? Shocks externos, ajuste interno y la desaceleración del crecimiento en América Latina y el Caribe,” En: Enrique Ganuza, Sam Morley, Sherman Robinson y Rob Vos (eds.), *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*, Bogotá, PNUD-Alfa Omega Colombiana, S. A. pp. 2-47.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2009), *Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____ (2008), *Panorama Laboral 2008. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____ (2006), *Panorama Laboral 2006, América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____ (2000), *Panorama Laboral 2000, América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Pizarro, Roberto (2001), *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N°. 6, documento LC/L.1490-P.
- Sauma, Pablo (2006a), “Construir futuro, invertir en la infancia: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en los países andinos”, Lima, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- _____ (2006b), “Construir futuro, invertir en la infancia: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en los países del cono sur”, Lima, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- _____ (2005), “Construir futuro, invertir en la infancia, Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en América Central y República Dominicana”, San José, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

Anexos

Anexo 1

Metodología para estimar los choques externos y la respuesta interna ²⁹

Esta metodología desagrega el cambio en el déficit en cuenta corriente respecto al PIB en cuatro tipos de efectos: i) los choques externos exógenos; ii) los impactos de condiciones autónomas internas y externas (otras fuentes de choques externos); iii) las respuestas de política doméstica; y iv) un conjunto de efectos de interacción (“residuo”).

El punto de partida es la descomposición del déficit de cuenta corriente (D) en un año (t) entre importaciones de bienes y servicios no factoriales (M), pago neto de servicios factoriales al extranjero (V), exportaciones de bienes y servicios no factoriales (E) y transferencias netas recibidas del extranjero (T):

$$D_t = M_t + V_t - E_t - T_t \quad [1]$$

Las importaciones y exportaciones se desagregan entre índices de precios (P_m , P_x) y volúmenes (J, X) a precios constantes en moneda local:

$$M_t = P_{mt} \cdot J_t \quad [2]$$

$$E_t = P_{xt} \cdot X_t \quad [3]$$

El volumen de importaciones se vincula a la absorción real doméstica (A), que es igual al consumo privado (C) más el consumo público (G) y la inversión (I), por un coeficiente (j).³⁰

$$J_t = j_t \cdot A_t \quad [4]$$

$$A_t = C_t + I_t + G_t \quad [5]$$

El volumen de exportaciones (X) se vincula al volumen del comercio mundial (W) por un ‘coeficiente de exportaciones globales’ (x), el cual mide el efecto de la penetración de exportaciones del país dentro del comercio mundial:

$$X_t = x_t \cdot W_t \quad [6]$$

Finalmente, el pago de servicios factoriales al extranjero (V) se divide entre el pago neto de intereses al exterior (V_i), los pagos netos de dividendos y otra renta de la inversión extranjera directa (V_d) y las remesas netas de los trabajadores desde el exterior (R):

$$V_t = V_{it} + V_{dt} - R_t \quad [7]$$

El pago neto de intereses al exterior (V_i), de la deuda pública externa en este caso, se define como el producto entre la tasa de interés en dólares nominal (r) y el saldo de esa deuda (en moneda local al tipo de cambio oficial) del año previo (F_{t-1}):

$$V_{it} = r_t \cdot F_{t-1} \quad [8]$$

Vale destacar que todos los coeficientes (x, j, r) se derivan en la práctica de las mismas ecuaciones, pues las identidades siempre suman el déficit observado en cuenta corriente (D).

Sustituyendo de [2] a [8] en [1] y dividiendo entre el PIB a precios corrientes, se obtiene la fórmula completa de la descomposición.³¹

$$D_t/Y_t = p_{mt} \cdot j_t (C_t + I_t + G_t)/Z_t + r_t \cdot F_{t-1}/Y_t + (V_{dt} + R_t)/Y_t - p_{xt} \cdot X_t \cdot W_t/Z_t - T_t/Y_t \quad [9]$$

²⁹ Como se ha mencionado, Morley y Vos (2004) adaptaron la metodología de FitzGerald y Sarmad (1997), quienes a su vez se sustentaron en Ávila y Bacha (1987: 177-204).

³⁰ Morley y Vos no incluyen explícitamente el término referente al gasto público.

³¹ En el primer término, Morley y Vos señalan ($C_t - I_t$), pero en realidad corresponde a la absorción ($C_t + I_t + G_t$).

donde: el PIB a precios corrientes (Y_t) es igual al producto del PIB a precios constantes (Z_t) por el deflator implícito del PIB (P_{yt}).³²

$$Y_t = P_{yt} \cdot Z_t \quad [10]$$

$$p_{mt} = P_{mt} / P_{yt} \quad [11]$$

$$p_{xt} = P_{xt} / P_{yt} \quad [12]$$

Finalmente, tomando un año o años base (s), es posible separar derivadas parciales de las variables (d), que definen los siguientes efectos:

$$\begin{aligned}
 d[D/Y_t] = & [j_s \cdot A_s / Z_s] dp_{mt} - [x_s \cdot W_s / Z_s] dp_{xt} && \text{efecto términos de intercambio} \\
 & + [F_{s-1} / Y_s] dr_t && \text{impacto de las tasas de interés} \\
 & - x_s \cdot p_{xs} \cdot d[W_t / Z_t] && \text{efecto del comercio mundial} \\
 & + r_s \cdot d[F_{t-1} / Y_t] && \text{acumulación de deuda} \\
 & + d[(V_{dt} + R_t - T_t) / Y_t] && \text{otras variables externas} \\
 & + j_s \cdot p_{ms} \cdot d[A_t / Z_t] && \text{absorción doméstica} \\
 & + [p_{ms} \cdot A_s / Z_s] dj_t && \text{sustitución de importaciones} \\
 & - [p_{xs} \cdot W_s / Z_s] dx_t && \text{fomento de exportaciones} \\
 & + \text{términos de interacción} &&
 \end{aligned} \quad [13]$$

Las primeras tres expresiones conforman los choques externos exógenos; las dos siguientes responden tanto a condiciones internas como externas, pero autónomas; y las tres siguientes constituyen la ‘respuesta de política interna’. La diferencia entre la suma de los términos anteriores y el cambio observado en el déficit en cuenta corriente corresponde a los ‘términos de interacción’ o residuo.

Estos términos de interacción constituyen los efectos de segundo orden resultado de la combinación de dos o más diferencias parciales. En el caso de cambios pequeños en las variables, este residuo tiende a cero, pero ante la presencia de cambios relativamente amplios asociados con el ajuste a shocks externos, este puede ser tan importante como el déficit mismo.

Los autores señalan tres efectos de interacción que en conjunto explican la diferencia entre el déficit observado y la suma de los efectos arriba mencionados:

interacciones entre:

demanda doméstica e importaciones unitarias

$$[A_t / Z_t - A_s / Z_s] * [j_t \cdot p_{mt} - j_s \cdot p_{ms}]$$

sustitución y precio de importaciones

$$+ A_s / Z_s [j_t - j_s] * [p_{mt} - p_{ms}]$$

menos interacciones entre:

demanda mundial y exportaciones unitarias

$$- [W_t / Z_t - W_s / Z_s] * [x_t \cdot p_{xt} - x_s \cdot p_{xs}]$$

penetración y precio de exportaciones

$$- [W_s / Z_s] * [x_t - x_s] * [p_{xt} - p_{xs}]$$

más interacciones entre:

saldo de la deuda y tasa de interés

$$+ [r_t - r_s] * [F_t / Y_t - F_s / Y_s] \quad [14]$$

³² En este caso específico se trata del Ingreso Nacional Bruto (YNB) y su respectivo deflator.

El residuo (R) claramente tiende a cero para cambios pequeños en las variables, pero en la práctica es significativamente grande.

Estas cinco expresiones deberían tener signos determinados, derivados de las correspondientes elasticidades de demanda y oferta:

i) La primera expresión, la interacción entre la demanda doméstica y el costo de las importaciones generada por una unidad de incremento en dicha demanda, debería tener signo negativo, debido al efecto ingreso, a menos que el ajuste de la demanda sea en efecto 'forzado' por las variables externas.

ii) La segunda expresión, interacción entre la sustitución de importaciones y los precios relativos de las importaciones, es presumiblemente negativa si el tipo de cambio real estimula un uso más eficiente de los insumos importados y cambios en los patrones de consumo;

iii) Bajo el supuesto de país pequeño, se puede asumir que la demanda mundial no es afectada por los precios de las exportaciones, pero en la medida en que el comercio mundial mejora más rápidamente las oportunidades de mercado y los precios de los bienes primarios, la tercera expresión, interacción entre demanda mundial y exportaciones unitarias, deberá tener un signo positivo;

iv) La cuarta expresión, penetración de exportaciones y precios relativos de exportaciones, debería también ser mayor que cero para una elasticidad de oferta positiva, a menos que se tenga la denominada "curva de oferta de exportaciones de pendiente hacia atrás" (*backward-sloping supply curve*), la cual es muy común bajo ajustes de choques de divisas;

v) No hay razón para esperar una relación determinada entre los cambios en el *stock* acumulado de deuda, y la tasa de interés mundial, de tal manera que ningún signo puede ser asignado a la quinta expresión.

Bajo el supuesto (fuerte) de que todas las expresiones son 'bien comportadas' en el sentido arriban indicado, la suma de esos efectos de interacción (es decir, R), debería ser, consecuentemente, negativa.

Anexo 2 Cuadros estadísticos

CUADRO A2.1
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL DÉFICIT EN CUENTA CORRIENTE COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-1995/1985-1990, 1995-2000/1990-1995, 2000-2005/1995-2000

	Bolivia			Colombia			Costa Rica			Ecuador			Guatemala			México			Nicaragua		
	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3
Cambio observado en la cuenta corriente	3,92	1,20	-9,89	3,51	-1,64	-2,09	-3,85	-1,23	0,12	-7,80	-5,66	2,38	1,61	-0,25	-1,22	2,89	-1,83	-1,25	3,73	-3,52	-6,87
Choques externos tradicionales	8,02	-5,48	-8,39	-2,76	-7,02	-4,76	-1,35	-7,48	-0,06	-2,63	-5,71	-6,22	-7,23	-8,35	-5,84	-6,28	-4,97	-7,62	-12,45	1,98	-0,75
Deterioro términos intercambio	10,22	-0,46	-3,92	0,01	-1,97	-0,02	-0,65	-0,83	6,14	2,22	2,22	-1,51	-3,57	-2,06	-1,18	-2,05	0,90	-1,50	-1,48	4,11	4,03
Efecto precio importación	3,99	-2,11	-0,92	-3,52	-2,03	1,64	-2,23	-1,79	2,42	-2,98	-0,97	-1,84	-4,40	-4,99	-0,29	-5,67	-1,88	-7,99	-8,31	4,81	2,11
Efecto precio exportación	6,23	1,65	-3,00	3,53	0,06	-1,66	1,58	0,97	3,72	5,20	3,19	0,33	0,83	2,93	-0,89	3,62	2,78	6,49	6,83	-0,70	1,92
Choque tasa interés	0,64	-0,23	-0,27	-0,79	-0,25	-0,19	1,14	-0,21	-0,27	-0,78	1,52	0,54	-0,47	-0,11	0,06	-1,08	-0,09	0,05	-0,08	1,20	-1,14
Efecto comercio mundial	-2,84	-4,79	-4,19	-1,98	-4,79	-4,55	-1,84	-6,44	-5,93	-4,07	-9,45	-5,25	-3,19	-6,18	-4,73	-3,15	-5,78	-6,17	-10,89	-3,33	-3,65
Otros fuentes choques externos	-3,88	-1,21	-0,74	-1,43	0,39	-0,16	-3,09	4,02	-3,98	-5,12	-4,83	-2,04	-2,01	-0,55	-6,69	0,69	-0,51	-2,03	9,00	-11,54	-6,97
Carga acumulación deuda externa	-0,34	-0,17	-0,04	-0,37	0,33	0,70	-1,20	-0,67	0,10	-0,36	-0,25	-1,03	-0,18	-0,23	0,01	-0,65	0,32	-0,60	6,46	-1,06	-0,56
Cambio renta inversión extranjera directa	-2,34	-0,66	1,40	-0,91	-0,53	1,54	-2,22	4,91	-3,14	-3,64	-1,25	0,32	-0,86	0,39	-0,16	1,06	-0,56	-0,59	5,14	-7,35	-0,58
Cambio en remesas	-0,01	-0,86	-1,54	-0,23	-0,11	-1,91	-1,64	-1,05	-1,11	-1,35	-3,36	-1,06	-1,56	-0,70	-5,93	0,03	-0,27	-0,86	-1,51	-6,93	-5,18
Cambio en transferencias oficiales	-1,18	0,48	-0,56	0,08	0,71	-0,48	1,97	0,83	0,18	0,23	0,03	-0,27	0,59	0,00	-0,61	0,24	0,00	0,02	-1,09	3,80	-0,65
Ajuste interno	-1,46	7,18	0,01	9,38	4,55	2,44	1,70	3,29	3,81	-0,76	3,25	10,12	11,98	8,65	10,18	11,11	5,26	9,00	6,74	6,18	0,31
Gasto interno	-0,38	0,72	-1,53	0,14	0,24	-0,27	-0,71	-1,13	-2,91	-1,61	-1,45	1,60	0,59	1,10	0,26	0,75	-0,76	1,16	-1,58	-0,57	-0,05
Contracción consumo privado	-0,67	-0,38	-0,11	-0,32	-0,50	-0,01	-0,30	-0,46	-2,31	-0,69	0,00	0,81	-0,01	0,00	0,49	0,38	-0,77	1,26	6,15	-1,29	1,35
Contracción consumo público	-0,25	-0,09	0,07	0,36	1,38	-0,14	-0,84	-0,90	-0,64	-0,65	-0,33	-0,23	0,02	0,06	0,01	-0,08	-0,21	-0,36	-7,26	-1,01	-0,29

(continúa)

Cuadro A2.1 (conclusión)

	Bolivia			Colombia			Costa Rica			Ecuador			Guatemala			México			Nicaragua		
	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3
Contracción inversión	0,54	1,18	-1,48	0,10	-0,65	-0,12	0,43	0,22	0,04	-0,27	-1,11	1,02	0,58	1,04	-0,24	0,45	0,22	0,26	-0,47	1,73	-1,10
Razones de comercio	-1,08	6,47	1,54	9,24	4,31	2,72	2,41	4,42	6,73	0,85	4,70	8,52	11,40	7,55	9,92	10,36	6,02	7,84	8,32	6,75	0,35
Sustitución importaciones	1,35	2,64	1,65	10,17	2,06	0,43	8,75	9,17	4,06	3,51	1,09	4,19	10,30	6,03	3,65	11,94	13,89	6,99	-2,23	8,68	1,57
Penetración exportaciones	-2,44	3,83	-0,11	-0,93	2,25	2,29	-6,34	-4,76	2,66	-2,66	3,61	4,33	1,10	1,52	6,27	-1,58	-7,87	0,85	10,54	-1,94	-1,22
Efectos de interacción	1,24	0,70	-0,77	-1,69	0,44	0,38	-1,12	-1,06	0,34	0,71	1,63	0,51	-1,14	0,00	1,13	-2,63	-1,61	-0,61	0,44	-0,14	0,55
Choque de importaciones	0,15	-0,19	-0,09	-2,31	-0,21	0,01	-0,67	-0,60	-0,21	-0,36	-0,04	-0,16	-1,38	-0,83	0,00	-3,50	-1,54	-1,84	0,75	0,96	0,06
Demanda/importaciones unit.	-0,09	0,01	-0,04	0,04	0,00	-0,03	-0,12	-0,20	-0,42	-0,01	0,00	0,12	0,08	0,01	0,02	0,11	-0,37	-0,10	0,35	-0,24	0,00
Desplazamiento/precio	0,24	-0,20	-0,05	-2,35	-0,21	0,04	-0,55	-0,41	0,21	-0,35	-0,04	-0,29	-1,47	-0,84	-0,03	-3,61	-1,17	-1,74	0,40	1,20	0,07
Choque de exportaciones	1,20	0,88	-0,69	0,53	0,70	0,44	0,07	-0,53	0,57	1,00	1,82	0,83	0,20	0,81	1,14	0,67	-0,06	1,25	3,36	-0,65	0,23
Demanda/exportaciones unit.	0,54	1,18	-0,67	0,33	0,71	0,22	-0,28	-0,66	0,78	0,48	2,25	0,88	0,23	0,97	0,94	0,38	-1,16	1,43	6,16	-0,57	0,13
Penetración/precio	0,65	-0,30	-0,02	0,20	-0,01	0,22	0,34	0,13	-0,21	0,53	-0,43	-0,05	-0,03	-0,16	0,20	0,29	1,10	-0,18	-2,79	-0,08	0,10
Choque de deuda	-0,11	0,02	0,01	0,09	-0,04	-0,06	-0,51	0,07	-0,02	0,07	-0,14	-0,15	0,05	0,02	0,00	0,20	-0,01	-0,01	-3,67	-0,45	0,25
Stock/interés	-0,11	0,02	0,01	0,09	-0,04	-0,06	-0,51	0,07	-0,02	0,07	-0,14	-0,15	0,05	0,02	0,00	0,20	-0,01	-0,01	-3,67	-0,45	0,25

Fuente: UN-DESA.

Notas:

P1 = 1990-1995/1985-1990.

P2 = 1995-2000/1990-1995.

P3 = 2000-2005/1995-2000.

CUADRO A2.2
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): PROPORCIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES Y SERVICIOS (EXPORTACIONES MÁS IMPORTACIONES) CON RESPECTO AL PIB, 1990-2007
(En porcentajes)

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Nicaragua
1990	42,4	28,9	59,4	51,4	49,5	35,0	38,1
1991	38,0	28,0	61,7	52,7	44,3	32,6	41,1
1992	37,6	29,5	75,6	50,5	51,0	32,5	41,0
1993	40,6	31,4	78,3	51,7	49,1	31,4	37,0
1994	42,4	27,3	77,3	51,2	47,0	35,5	47,8
1995	41,8	27,3	78,3	54,0	50,1	54,7	52,7
1996	41,2	27,1	83,5	50,5	45,0	56,8	56,5
1997	43,9	27,2	86,2	51,4	46,6	55,5	64,9
1998	41,8	27,8	98,8	50,3	49,4	58,0	66,7
1999	39,8	28,3	97,8	57,3	52,0	57,8	73,5
2000	42,2	32,1	94,5	68,0	65,1	58,2	71,0
2001	43,0	33,3	84,0	57,9	65,1	52,2	70,9
2002	45,9	31,9	88,3	55,8	63,3	50,5	71,1
2003	49,6	35,3	95,2	53,5	63,8	52,1	76,0
2004	55,8	34,5	95,6	57,1	68,0	55,0	82,2
2005	64,4	34,1	102,9	62,7	65,7	56,0	87,6
2006	68,2	36,3	104,4	67,0	67,3	57,5	93,5
2007	69,4	34,5	102,6	69,2	68,2	58,2	101,7

Fuente: Estimación de los autores con cifras de la base de datos del Anuario estadístico de América Latina y el Caribe de la CEPAL.

CUADRO A2.3
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): DÉFICIT/SUPERÁVIT DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-2007

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Nicaragua
1990	-1,3	-0,7	-3,5	3,6	-2,6	-2,4	-11,5
1991	0,7	-0,4	-2,4	1,4	-0,1	2,7	2,5
1992	-1,0	-2,8	-1,5	-0,3	-0,6	3,7	-2,0
1993	-3,9	0,1	-1,5	0,4	-1,5	0,3	0,0
1994	-3,5	-1,0	-5,4	-0,1	-1,5	-0,3	-3,2
1995	-1,3	-2,8	-3,5	-0,6	-0,6	-0,7	-0,3
1996	-1,3	-4,3	-4,0	-1,7	0,0	-0,4	-0,9
1997	-3,1	-3,9	-3,0	-1,2	-0,9	-1,2	-0,8
1998	-3,3	-4,7	-2,5	-4,1	-2,4	-1,6	-1,1
1999	-3,7	-6,8	-2,2	-2,9	-3,2	-1,6	-2,9
2000	-4,6	-4,9	-3,0	0,1	-2,0	-1,4	-4,7
2001	-7,1	-5,1	-2,9	-1,1	-2,1	-0,9	-7,5
2002	-8,0	-5,3	-4,3	-0,7	-1,1	-2,0	-2,5
2003	-7,5	-4,4	-2,9	-0,4	-2,6	-1,3	-2,9
2004	-5,4	-4,7	-2,7	-1,0	-1,1	-1,2	-2,2
2005	-3,5	-4,1	-2,1	-0,5	-1,7	-1,1	-1,8
2006	0,3	-3,5	-1,1	-0,2	-2,0	-1,8	0,0
2007	0,8	-2,7	0,6	-0,1	-1,4	-2,0	0,4

Fuente: Base de datos CEPALSTAT.

CUADRO A2.4
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL, 1990-2007

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Nicaragua
1990	4,6	4,3	3,6	3,0	3,1	5,1	-0,1
1991	5,3	2,4	2,3	5,1	3,1	4,2	-0,2
1992	1,6	4,4	9,2	3,6	4,6	3,6	0,4
1993	4,3	5,7	7,4	2,0	3,5	2,0	-0,4
1994	4,7	5,1	4,7	4,9	3,5	4,4	5,0
1995	4,7	5,2	3,9	1,1	4,4	-6,2	5,9
1996	4,4	2,1	0,9	2,8	2,8	5,2	6,3
1997	5,0	3,4	5,6	3,3	4,1	6,8	4,0
1998	5,0	0,6	8,4	1,7	4,6	4,9	3,7
1999	0,4	-4,2	8,2	-5,3	3,7	3,9	7,0
2000	2,5	2,9	1,8	4,2	2,5	6,6	4,1
2001	1,7	2,2	1,1	4,8	2,4	-0,2	3,0
2002	2,5	2,5	2,9	3,4	3,9	0,8	0,8
2003	2,7	4,6	6,4	3,3	2,5	1,7	2,5
2004	4,2	4,7	4,3	8,8	3,2	4,0	5,3
2005	4,4	5,7	5,9	5,7	3,3	3,2	4,3
2006	4,8	6,9	8,8	4,8	5,4	4,9	4,2
2007	4,6	7,5	7,9	2,0	6,3	3,3	3,1

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database*, actualización a abril 2010.

CUADRO A2.5
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): TASA ANUAL DE INFLACIÓN ^a, 1990-2007

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Nicaragua
1990	18,0	32,4	27,3	49,5	60,7	29,9	14 445,1
1991	15,4	26,8	25,3	49,0	10,0	18,8	832,6
1992	10,5	25,1	17,0	60,2	14,2	11,9	4,7
1993	9,3	22,6	9,0	32,0	11,6	8,0	14,7
1994	8,5	22,6	19,9	25,4	11,6	7,1	11,7
1995	12,6	19,5	22,6	22,8	8,6	52,0	11,1
1996	7,9	21,6	13,9	25,5	10,9	27,7	12,1
1997	6,7	17,7	11,2	30,7	7,1	16,2	7,3
1998	4,4	16,7	12,4	43,4	7,5	18,4	18,5
1999	3,1	9,2	10,1	60,7	4,9	12,1	7,2
2000	3,4	8,8	10,2	91,0	5,1	9,0	9,9
2001	0,9	7,6	11,0	22,4	8,9	4,4	4,8
2002	2,4	7,0	9,7	9,4	6,3	5,7	4,0
2003	3,9	6,5	9,9	6,1	5,9	4,0	6,6
2004	4,6	5,5	13,1	2,0	9,2	5,2	9,3
2005	4,9	4,9	14,1	3,1	8,6	3,3	9,6
2006	4,9	4,5	9,4	2,9	5,8	4,1	9,5
2007	11,7	5,7	10,8	3,3	8,7	3,8	16,9

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database*, actualización a octubre 2009, con excepción de Nicaragua 1992-2001, que corresponden a la CEPAL.

^a Medida con el índice de precios al consumidor.

CUADRO A2.6
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO DE LA POBLACIÓN
ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE 15 AÑOS Y MÁS EN ZONAS URBANAS,
CIRCA 1990, 1994, 1997, 1999, 2002, 2004 Y 2007

Pais	Sexo	c. 1990	c. 1994	c. 1997	c. 1999	c. 2002	c. 2004	c. 2007
Bolivia	Total	9,4	3,2	3,7	7,1	6,4	6,0	7,7
	Hombres	9,5	3,4	3,7	6,0	5,2	4,9	6,3
	Mujeres	9,1	2,9	3,7	8,5	7,9	7,3	9,4
Colombia	Total	9,3	8,0	11,8	19,2	17,2	15,1	13,3
	Hombres	6,7	5,4	9,7	16,2	14,7	12,6	11,0
	Mujeres	13,0	11,6	14,7	23,0	20,1	18,1	16,0
Costa Rica	Total	5,3	4,2	5,8	6,1	6,8	6,7	4,8
	Hombres	4,9	3,7	5,3	5,3	6,2	5,7	3,3
	Mujeres	6,2	5,1	6,7	7,4	7,7	8,1	6,8
Ecuador	Total	6,1	7,1	9,2	14,2	9,1	9,9	6,1
	Hombres	4,2	5,7	6,9	10,5	5,8	7,5	4,9
	Mujeres	9,2	9,2	12,6	19,5	13,9	13,4	7,6
Guatemala	Total	3,5	n.d.	n.d.	2,8	6,0	n.d.	2,7
	Hombres	3,3	n.d.	n.d.	3,6	5,2	n.d.	2,4
	Mujeres	3,8	n.d.	n.d.	1,9	7,0	n.d.	3,1
México	Total	3,3	4,5	5,1	3,2	3,4	4,1	3,7
	Hombres	3,4	5,1	5,8	3,6	3,9	4,7	4,3
	Mujeres	3,1	3,6	3,9	2,6	2,6	3,1	2,8
Nicaragua	Total	n.d.	14,1	n.d.	13,8	12,5	5,9	n.d.
	Hombres	n.d.	16,5	n.d.	14,0	13,1	6,3	n.d.
	Mujeres	n.d.	10,8	n.d.	13,6	11,7	5,4	n.d.

Fuente: Anexo Estadístico del Panorama social de América Latina y el Caribe 2009 (CEPAL, 2009).