

Marco V. Sánchez  
Pablo Sauma, coordinadores

# Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina



De la presente edición:  
© CEPAL Naciones Unidas, 2011  
© FLACSO, 2011

**CEPAL**

Av. Dag Hammarskjöld 3477  
Vitacura, Santiago de Chile  
Teléfonos: (56-2) 471-2000 / 210-2000 / 208-5051  
Fax: (56-2) 208-0252  
Casilla 179-D, Santiago de Chile  
Código Postal: 7630412  
[www.eclac.org](http://www.eclac.org)

**Departamento de Asuntos Económicos  
y Sociales de las Naciones Unidas (UN/DESA)**

United Nations Headquarters  
New York, New York, 10017  
U.S.A.  
Teléfono (1-212) 963-1234  
[www.un.org/desa](http://www.un.org/desa)

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Teléfono.: (593-2) 323-8888  
Fax: (593-2) 323-7960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN:

Cuidado de la edición: Verónica Vacas  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador

---

"Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL, UN/ DESA y FLACSO"

# Índice

Prólogo .....	7
Presentación .....	9
Introducción .....	13
Choques externos, política económica y protección social .....	23
<i>Pablo Sauma</i>	
Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos: un análisis mediante simulaciones .....	79
<i>Martín Cicowiez y Marco V. Sánchez</i>	
Bolivia .....	159
<i>Gustavo Canavire-Bacarreza y Mirna Mariscal</i>	
Colombia .....	209
<i>Jairo Núñez y Néstor González</i>	
Costa Rica .....	263
<i>Marco V. Sánchez y Pablo Sauma</i>	
Ecuador .....	317
<i>Juan Ponce, Sebastián Burgos y José Antonio Sánchez</i>	

<b>Guatemala</b> .....	351
<i>Maynor Cabrera y Manuel Delgado</i>	
<b>México</b> .....	401
<i>Marco Antonio del Río, Diana Manuel e Israel Islas</i>	
<b>Nicaragua</b> .....	459
<i>Oscar Gámez, Erick Cerpas, Luz E. Sequeira, Octavio Zeledón y Leonel Pérez</i>	
<b>Sobre los autores</b> .....	503

# Prólogo

Las economías de América Latina y el Caribe se caracterizan por ser muy vulnerables ante las alteraciones drásticas en los mercados mundiales de bienes y servicios, así como en los circuitos financieros internacionales. Así, y a manera de ilustración reciente, parte importante de las poblaciones latinoamericanas sufrieron efectos adversos significativos en sus niveles de empleo y bienestar debido al impacto de la crisis financiera mundial detonada en 2008-2009 y las consecuentes escaladas de precios de alimentos y de energéticos. Algunos países sufrieron un impacto menor gracias a estar mejor preparados para enfrentar estas dificultades gracias a diversos factores entre los que destacan: la puesta en marcha de una reforma fiscal anterior a la crisis, la acumulación de reservas internacionales y la capacidad de implementar políticas macroeconómicas anticíclicas, oportunas y significativas, que les permitieron mitigar el impacto de la volatilidad de los mercados mundiales de mercancías y capitales. De igual forma, en diversos países la política social y de empleo jugó un papel importante para reducir los impactos externos adversos en la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, en algunos casos no hubo capacidad suficiente para implementar oportunamente políticas con el fin de contrarrestar el fuerte impacto de las crisis sobre el bienestar de las poblaciones de América Latina y el Caribe.

Si bien a partir de fines de 2009 la economía se ha recuperado y se ha mantenido en 2010 y en los primeros meses de 2011, sigue preocupando la vulnerabilidad de la región ante la volatilidad de ciertos mercados mun-

diales. Debido a su alto grado de integración en la economía global, las posibilidades de los países latinoamericanos de insertarse en una senda de crecimiento económico elevado y persistente de largo plazo y al mismo tiempo reducir la pobreza y la desigualdad, dependen, en medida importante, de la capacidad de sus políticas macroeconómicas y sociales para mitigar los efectos de dicha volatilidad, promover la inversión y la transformación productiva y elevar el bienestar de la población, sobre todo la más pobre. En estas circunstancias, es fundamental tener la mayor claridad posible acerca de las opciones de política económica y social que los diferentes países tienen ante sí para aminorar con efectividad el impacto de los choques externos y aprovechar las oportunidades que surgen en los mercados mundiales, además de elevar las condiciones de vida de nuestras poblaciones. Con el fin de definir tales opciones, se requieren herramientas de análisis adecuadas que permitan evaluar tanto los impactos como la efectividad de las políticas en el contexto específico de cada país.

El presente libro, *Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina*, es una contribución significativa en esa dirección por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), pues en especial ofrece herramientas para analizar las políticas e impactos ante diferentes choques económicos externos. Este esfuerzo está destinado a difundir dichas herramientas entre los encargados de tomar decisiones, los especialistas, los servidores públicos y los estudiantes y académicos, a fin de robustecer las capacidades técnicas al interior de los países para llevar a cabo medidas con mayor prontitud y eficiencia en materia de políticas económicas y sociales. Se espera así ayudar a reducir los impactos que los choques externos puedan tener en el bienestar de los pueblos de la región.

Alicia Bárcena  
Secretaría Ejecutiva  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe

Rob Vos  
Director  
División de Políticas y Análisis  
del Desarrollo, ONU/DAES

## Presentación

La necesidad identificada por los gobiernos en relación con el conocimiento de las alternativas de política destinadas a mitigar los efectos de los choques externos es la motivación fundamental del estudio *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*, del cual el presente libro es uno de los principales productos.

El objetivo principal de este estudio consiste en dotar a los países de herramientas de análisis para ampliar su capacidad de comprensión sobre las relaciones entre las políticas macroeconómicas, los choques externos y los sistemas de protección social, con el fin de diseñar políticas públicas y de protección social más efectivas para aminorar los impactos adversos de influencias externas en las poblaciones que viven en condición de pobreza (total y extrema), así como en condición de vulnerabilidad y de desigualdad.

El presente estudio, llevado a cabo por la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en México y la División de Políticas y Análisis del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU / DAES), ha sido posible gracias al financiamiento de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Aunque en un principio, el estudio se implementó solo en cinco países latinoamericanos (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Nicaragua), debido a su importancia logró extenderse, y se incorporaron Colombia y México, gracias al auspicio del Banco Interamerica-

no de Desarrollo (BID) y la Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL), respectivamente.

Resultó esencial la participación de las contrapartes nacionales para alcanzar el objetivo de generar capacidades nacionales sostenibles en la utilización de las herramientas analíticas desarrolladas como parte del estudio (principalmente, un modelo de equilibrio general y una metodología de microsimulaciones). Durante la ejecución del proyecto, en todo momento se contó con el respaldo de una o más instituciones gubernamentales, así como de ONG, en algunos casos. Específicamente, participaron como contrapartes principales: la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), en Bolivia; la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en Colombia; el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), en Costa Rica; el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Ecuador; la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), en Guatemala; la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en México; y el Banco Central de Nicaragua (BCN), el Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE), en Nicaragua.

Asimismo, es importante destacar el papel que ha tenido la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Ecuador, en la edición e impresión especializada del documento.

Los resultados del proyecto, presentados tanto en la presente publicación como en las publicaciones realizadas específicamente para cada uno de los países, tendrán implicaciones a futuro, pues los países podrán contar con las capacidades y las herramientas que les permitirán realizar nuevos análisis, así como profundizar en los existentes. De esta manera, el estudio aporta al diseño y adecuación de políticas económicas y sociales en beneficio de la población frente a los choques externos, especialmente la que se encuentra en condición de pobreza y vulnerabilidad.

La coordinación general del estudio estuvo a cargo de Anna Coates -Jefa de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la

CEPAL en México- y de Rob Vos –director de la División de Políticas y Análisis del Desarrollo de ONU / DAES–, con el apoyo de Matthew Hammill y Keiji Inoue –funcionarios de las instituciones antes nombradas, respectivamente. La coordinación técnica correspondió al consultor Pablo Sauma y a Marco V. Sánchez –economista de la División de Políticas y Análisis del Desarrollo de ONU / DAES–, quienes contaron con el apoyo del consultor Martín Cicowiez. En la parte logística, colaboraron Pablo O’Farrill y Hortensia Altamirano, de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Se externa un agradecimiento a todas las personas que participaron en los talleres del proyecto (en Quito, San José y Managua), así como en el Seminario Internacional en la Ciudad de México, por sus valiosos aportes a la investigación y sus productos, entre los que se encuentra el presente texto.

Los coordinadores

# Introducción

Una vez superada la difícil situación económica que durante la década de los años ochenta del siglo pasado afectó a la mayoría de los países latinoamericanos, en la década siguiente los países iniciaron o fortalecieron la implementación de una serie de reformas económicas y sociales, en un contexto económico internacional favorable. Si bien la primera parte de los noventa las cosas comenzaron a ir mejor en lo económico, especialmente en términos de crecimiento del PIB, durante la segunda parte de esa década y principios de la de 2000, nuevamente se dio un estancamiento. Sin embargo, entre los años 2003 y buena parte de 2008, en América Latina se produjo una fase de crecimiento económico fuerte y sostenido, como no se había dado en muchos años. Entre otros resultados favorables de esta fase, destaca la reducción en la incidencia regional de la pobreza: hasta 33% de la población en el año 2008, magnitud bastante inferior al 48,3% de 1990, al 43,8% de 1999 e inclusive al 40,5% de 1980 (CEPAL, 2009). La reducción de la pobreza en los últimos años aconteció a pesar de los efectos adversos que el aumento en los precios del petróleo y los alimentos pudo haber tenido en los países importadores netos de ambos. Sin embargo, el contexto internacional mostró un giro más pronunciado por la crisis económica mundial a partir de la segunda mitad del año 2008, que obligó a los gobiernos de los países de la región a modificar su política económica y social para hacer frente a los embates externos. En muchos casos, desafortunadamente, los gobiernos de los países afectados no han tenido suficientes opciones de política a su disposición para mitigar con



efectividad los impactos ocasionados por la volatilidad en los mercados mundiales en tiempos de crisis.

En ese contexto, un estudio regional como el presente cobra especial importancia, al tener como objetivo principal, precisamente, mejorar la comprensión de la relación entre la ocurrencia de choques externos adversos y la definición e implementación de políticas económicas y de protección social, para contribuir al diseño de políticas públicas más efectivas para reducir la pobreza y evitar retrocesos en términos del desarrollo humano.

El estudio parte de que las inadecuadas políticas macroeconómicas y los choques externos han conducido a altas tasas de inflación, inestabilidad del tipo de cambio y altos déficit fiscales en los países estudiados. Tal desequilibrio macroeconómico, a su vez, ha causado tasas de interés fluctuantes en algunos países, todo lo cual ha afectado desfavorablemente la economía real. De la misma manera, el financiamiento de los déficit fiscales ha presionado al alza las tasas de interés, afectando la inversión del sector privado. Pero, al mismo tiempo, esto ha implicado reducciones significativas del gasto público, lo cual ha limitado las posibilidades de un crecimiento económico estable, lo que ha resultado en bajas e inestables tasas de crecimiento económico.

Asimismo, estas bajas e inestables tasas de crecimiento económico se han traducido en aumentos en las tasas de desempleo abierto en algunas oportunidades, pero también en la proliferación de empleos de baja productividad o informales, agropecuarios y no agropecuarios, usualmente autogenerados, y sumamente precarios. Aunado a lo anterior, la ausencia de sistemas de protección social que apoyen el ingreso de las familias ante estos eventos ha provocado que muchos hogares que no se encontraban en situación de pobreza (por insuficiencia de ingresos/consumo) hayan caído en esta situación, y, por otra parte, que aquellos hogares en situación de pobreza permanezcan en ella, e incluso con un panorama peor.

Es importante destacar que el marco analítico básico seguido en el presente estudio es similar al utilizado en algunos previos, que suponen que el mercado de trabajo constituye el principal mecanismo de transmisión entre los precios relativos y el nivel y la distribución del ingreso de los hogares y la pobreza. Como señala Sánchez (2005: 25):

los precios relativos son afectados por políticas en el ámbito comercial, cambiario y fiscal, pero también por factores externos como los términos del intercambio (precios mundiales), e incluso los flujos de capital y las remesas cuando prevalece un tipo de cambio flexible. Se supone que la distribución de los ingresos factoriales no laborales (rentas, ganancias, entre otros) no altera el ingreso de los hogares pobres, como sí lo hace el mercado laboral. La dotación de capital y recursos naturales es relativamente baja en la mayoría de los hogares, y prácticamente inexistente en los pobres.

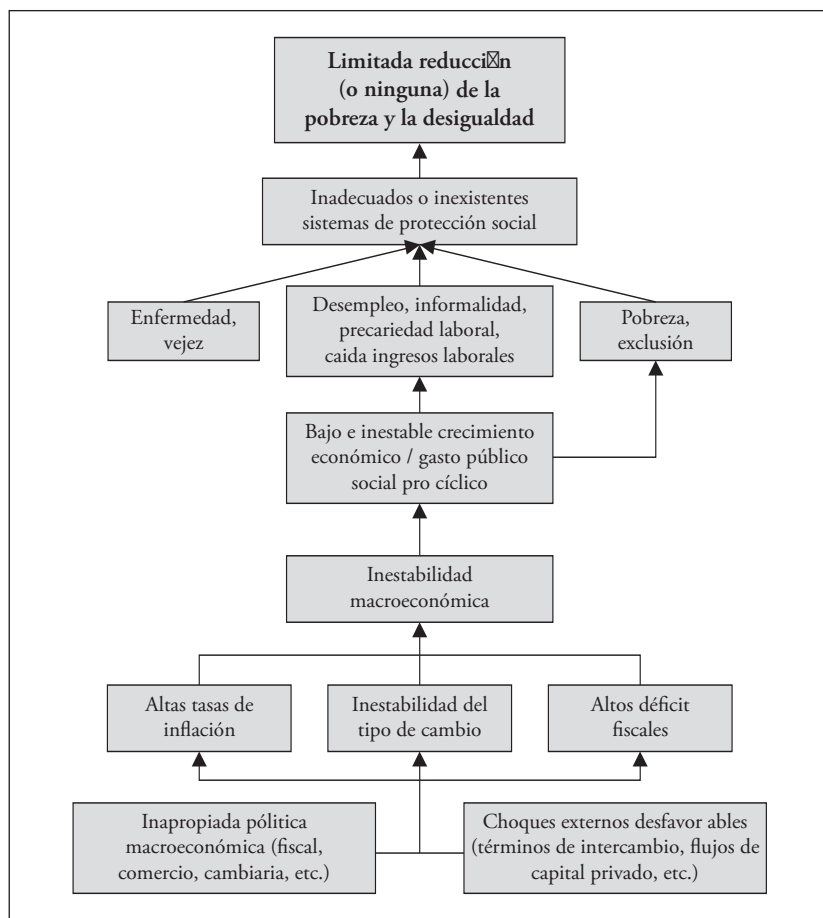
Sin embargo, a ese marco analítico básico se debe agregar, para efectos del presente, el papel de los sistemas de protección social, que vienen a afectar los ingresos de los hogares ante la concreción de las diferentes vulnerabilidades consideradas, incidiendo en la desigualdad y la pobreza.

Retomando la línea de causalidad, cabe destacar que las reducciones en el gasto público, principalmente cuando se sigue un patrón procíclico con respecto al de la producción, han afectado en el mismo sentido el gasto público social. Esto repercute en que se reducen los posibles impactos favorables de algunos programas sociales, y perdura —o incluso se amplía— la exclusión de determinados grupos poblacionales o sectores. Estas carencias afectan a la población más vulnerable de manera más seria cuando acontecen eventos externos de naturaleza desfavorable.

Aunque no son factores económicos, en el marco de la vulnerabilidad y la respuesta de la protección social arriba presentado, se deben considerar también la enfermedad y la vejez, que inciden sobre los ingresos de los hogares y, por lo tanto, sobre su situación de pobreza.

Esta línea de causalidad se refleja esquemáticamente de la siguiente forma:

Diagrama N.º 1  
Limitada reducción (o ninguna) de la pobreza y la desigualdad



En ese marco global, se consideran como generadores de impacto: i) las principales políticas económicas ejecutadas en el período de estudio (1990-2006/8), especialmente las políticas comercial, cambiaria y fiscal; ii) los choques externos en el mismo período, de los cuales tres son los más importantes: variaciones en los términos de intercambio, flujos de inversión extranjera directa, y otros flujos de capital privado (principalmente

especulativos y las remesas); y por último, iii) aunque no son dimensiones económicas, la enfermedad y el envejecimiento de la población.

Estos impactos afectan a las familias en diferentes formas. La ejecución de las políticas económicas y los choques externos determinan el desempeño macroeconómico (inflación, déficit fiscal, etc.), y este, a su vez, afecta a los hogares por la vía del mercado de trabajo: aumentando el desempleo o la informalidad agropecuaria y no agropecuaria (entendiendo que buena parte de los empleos informales son autogenerados), intensificando la precariedad laboral y reduciendo los ingresos familiares. En el caso de la enfermedad y la vejez, el retiro del mercado de trabajo de los miembros afectados reduce el ingreso de los hogares. Debe considerarse, además, el impacto que tiene la atención de la enfermedad sobre los gastos de los hogares, lo cual limita las posibilidades de consumo de sus miembros. Finalmente, el gasto público social generalmente es procíclico, de forma tal que se contrae en situaciones recesivas, afectando la situación presente y futura de las familias en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas.

Para efectos del presente, los sistemas de protección social se entienden, de acuerdo a la definición presentada en Sauma (2008: 6), como aquellas acciones colectivas que protegen a la población de diferentes riesgos, las cuales resultan de la imperiosa necesidad de neutralizar o reducir el impacto sobre los individuos, las familias, las comunidades y la sociedad en general, de determinados riesgos, como son la enfermedad, la vejez, la invalidez, el desempleo, y otros.

Cuando existen, y según sus características, estos sistemas atienden en el momento los riesgos de la población o atienden su situación de pobreza de varias formas, entre las cuales figuran, por ejemplo: i) los seguros de desempleo que proporcionan apoyo a los ingresos de los hogares en caso de que algún miembro caiga en esa situación; ii) los programas de emergencia o de generación de empleo temporal para paliar los efectos del desempleo, o como parte de una gama de políticas activas orientadas hacia el mercado laboral; iii) los servicios de salud para toda la población y los seguros de salud proveen los cuidados médicos y medicamentos a los enfermos, reduciendo su impacto sobre los gastos de los hogares, pero además, cuando incluyen el pago de incapacidades, reducen total o parcialmente (dependiendo del monto de la incapacidad) el efecto sobre los

ingresos del hogar; iv) las pensiones contributivas, que mantienen los ingresos del hogar cuando las personas se retiran del mercado de trabajo; v) las pensiones no contributivas, que ayudan a los ancianos que no cotizaron durante su vida activa a tener un ingreso; y vi) otros programas de transferencias de ingreso a los hogares en situación de pobreza.

Debe tomarse en cuenta, además, que el impacto negativo de algunas políticas económicas y los choques externos sobre el gasto público en general, y en particular sobre el gasto público social, se pueden reflejar en una reducción de la capacidad de los sistemas de protección social para atender a la población. Por otra parte, las reformas realizadas en los mercados de trabajo, en su mayoría buscando una mayor flexibilidad por la vía de la desregulación, pueden traducirse en una mayor informalidad, con su consecuente impacto sobre los hogares.

Para abordar la problemática planteada y lograr sus objetivos, además de este capítulo introductorio, el presente libro incluye dos capítulos que hacen énfasis en la perspectiva regional desde una óptica diferente pero complementaria, y siete capítulos que se concentran, cada uno, en el estudio de la situación de los países participantes. En el siguiente capítulo se analizan las políticas económicas y los choques externos, así como la situación de los mercados de trabajo y de los sistemas de protección de los siete países estudiados, en conjunto. Se trata de un capítulo que proporciona antecedentes importantes para el resto del estudio, que principalmente influyó en el diseño de un ejercicio de simulaciones sobre los efectos de los choques externos y varias políticas.

El capítulo sobre la efectividad y viabilidad de la política pública tiene suma relevancia en dos sentidos. Dada la amplia gama de interrelaciones y efectos que se da en el análisis del fenómeno de estudio, para efectos del presente trabajo se consideró relevante utilizar un modelo de equilibrio general computable (EGC). La principal fortaleza de este tipo de modelos frente a otras metodologías es, precisamente, la posibilidad de realizar análisis considerando un mayor número de interrelaciones y efectos, en un marco de consistencia contable tanto macroeconómica como con respecto a las interrelaciones entre las instituciones económicas domésticas y el resto del mundo. Más específicamente, se utilizó el Modelo de análisis de choques exógenos y de protección económica y social (MACEPES), el

cual se elaboró especialmente para los propósitos del presente estudio, con un tratamiento poco convencional de la institución de la seguridad social y el mercado de trabajo, aspecto que lo convierte en el método idóneo para abordar la problemática planteada. Las principales características de este modelo se explican en la primera parte de dicho capítulo, el cual incluye un apéndice con el enunciado matemático del modelo. Complementariamente, se explica, aunque de manera más breve, una metodología de 'microsimulaciones', que permite expandir a nivel de hogares los resultados vinculados al mercado de trabajo del MACEPES, a fin de generar respuestas más rigurosas en términos de la pobreza y la desigualdad, entre otros aspectos metodológicos vinculados a la generación de un escenario base, las reglas de cierre macroeconómico y equilibrio de los mercados del MACEPES, y las simulaciones realizadas. Posteriormente, en este capítulo se hace una síntesis comparativa de los principales resultados de diversas simulaciones de choques externos y políticas, generadas por medio de la aplicación del MACEPES para cada país. Se espera que algunos de los resultados obtenidos, así como las principales conclusiones y recomendaciones de política sean de relevancia y generalizables para los demás países latinoamericanos no incluidos directamente en el estudio.

Por su parte, la primera parte de los estudios de país se concentra en la identificación de los choques de política económica y externos enfrentados en el período de estudio (1990-2006/8), así como en el análisis del mercado de trabajo y del sistema de protección social (incluyendo pobreza, desigualdad y gasto público social). Las principales preguntas a responder en esta primera parte son las siguientes: ¿qué choques y formas de inseguridad económica predominan en el país? ¿Cuál es el origen de dichas vulnerabilidades? ¿Qué tan efectivas han sido las respuestas de política económica y social para evitar mayores costos económicos y sociales? ¿Cuál es la capacidad de rápida respuesta a las vulnerabilidades que enfrenta el país?

Las respuestas a estas preguntas se dan en tres secciones de los estudios de cada país. En la primera se identifican y analizan los principales choques de política económica y externos que enfrentaron entre 1990-2006/8, dependiendo del año, en este último caso, de la disponibilidad de datos para cada país. Parte importante de este análisis es la identificación de mecanismos en el esquema de la política macroeconómica para contrarrestar los

efectos adversos de los choques externos o de política, así como la volatilidad económica que generaron, y la prociclicidad o no de la política. Luego, en la segunda parte se estudia el mercado de trabajo, enfatizando en sus características y los procesos de reforma —si los hay—; así como la vinculación del comportamiento de este mercado con los choques externos y la política económica. Es relevante identificar las vulnerabilidades en términos de inseguridad laboral y de los ingresos, y también la movilidad del factor trabajo para enfrentar la inseguridad del empleo. Posteriormente, en la tercera sección se detallan las principales características de los sistemas de protección social, identificando su capacidad de respuesta (rápida) a las vulnerabilidades identificadas, así como a las características específicas de los programas de protección social; se analizan la magnitud de la pobreza y la desigualdad, y también el gasto público social (y su relación con los ciclos económicos/volatilidad macroeconómica).

Dado el contexto de país determinado en la primera parte de cada estudio, se pasa a la segunda parte, de modelado, donde, luego de algunas consideraciones específicas sobre la adaptación del MACEPES a la realidad y los datos en cada país, con el propósito de generar un escenario base de referencia, se tratan las simulaciones y el análisis de sus resultados. El ejercicio analítico permite evaluar la capacidad de un grupo de políticas públicas de carácter social definidas para reducir la vulnerabilidad y pobreza en un contexto de choques externos. Cabe señalar que el número de simulaciones realizadas en los estudios de país excede el presentado en el capítulo tres para la síntesis comparativa. Además, si bien el tercer capítulo tiene recomendaciones de política, los estudios de país identifican otras recomendaciones a este respecto, adaptadas a sus contextos específicos.

En la quinta sección de los estudios de país se presentan las principales conclusiones de cada uno y se realizan recomendaciones de política. Básicamente, se trata de recomendaciones para lograr el objetivo principal del estudio, que es el diseño de políticas públicas efectivas para la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad en un contexto de choques externos, que presenten, asimismo, viabilidad desde el punto de vista fiscal.

Puesto todo en su conjunto, la presente publicación hace aportes relevantes al debate en torno a la efectividad que las políticas públicas pueden llegar a tener para reducir la pobreza y evitar retrocesos en términos del

desarrollo humano ante la ocurrencia de choques externos adversos, en una perspectiva que combina lo descriptivo con lo analítico. Las simulaciones generadas para los siete países son claramente indicativas de que choques externos típicos de un contexto de crisis mundial (deterioro en los términos de intercambio, salida de capitales y reducción de las remesas) contraen la demanda agregada y el empleo, generando “desprotección” social y más pobreza en ausencia de políticas anticíclicas. Ante la eventualidad de choques externos, se demuestra de manera cuantitativa que las transferencias directas a los hogares pueden ser altamente efectivas en términos de reducir la pobreza, incluso una vez considerado el impacto contractivo que la movilización de recursos domésticos para su financiamiento puede tener sobre la inversión. Este instrumento podría implementarse en el marco de programas de transferencias condicionadas a la educación o de pensiones no contributivas, medidas que, de hecho, vienen mostrando una alta efectividad para reducir la pobreza en varios países de la región, pero se plantea como reto la movilización de recursos para su financiamiento.

### Referencias bibliográficas

- CEPAL (2009). *Panorama social de América latina 2009*. Santiago: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Sánchez, Marco V. (2005). *Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras*. Serie Estudios y Perspectivas N.º 36. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sauma, Pablo (2008). “Documento conceptual y metodológico sobre protección social”. Insumo 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, San José. Mimeo.

# Choques externos, política económica y protección social

## A modo de introducción

Pablo Sauma\*

### Introducción

La crisis económica mundial que surgió en la segunda mitad del año 2008, y las crisis alimenticia y energética en los años previos demostraron la gran vulnerabilidad económica y social de los países en desarrollo ante la ocurrencia de choques externos. Si bien algunos países estuvieron mejor preparados que otros para enfrentar estas crisis, pues, entre otras cosas, contaron con políticas anticíclicas o implementaron programas sociales que mitigaron el impacto sobre la población de esos choques adversos, esa no fue la norma en América Latina y el Caribe. El objetivo del presente capítulo es presentar, 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, identificando diferencias en la vulnerabilidad y capacidad de respuesta ante choques de este tipo. Vale destacar que el análisis realizado también aportó elementos para la definición de una serie de simulaciones analizadas en los capítulos posteriores, y para las conclusiones y recomendaciones que se desprenden de las mismas.

---

\* Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica. El autor desea agradecer los valiosos comentarios a la versión preliminar del capítulo realizados por Rob Vos, Marco V. Sánchez y Keiji Inoue.

Además de esta introducción, el capítulo se compone de cuatro secciones. En la primera de ellas 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 de esos países, tratando de identificar la forma en que los choques externos y la política económica los afectaron. En la cuarta sección del capítulo se presentan las características más relevantes de los sistemas de protección social en los países estudiados. Y por último, en la quinta sección, se incluyen algunas conclusiones. El capítulo también consta de dos apéndices, en el primero se presenta la metodología para estimar el impacto de los choques externos y la respuesta interna, y en el segundo, algunos cuadros estadísticos adicionales.

Finalmente, es necesario destacar que para lograr una mayor comparabilidad, en este capítulo se utilizan cifras provenientes de organismos internacionales –como CEPAL, OIT (Organización Internacional del Trabajo) y el FMI (Fondo Monetario Internacional)–, por lo que algunas de las mismas podrían no coincidir plenamente con las mostradas en los estudios de país.

### Choques externos, política económica y desempeño económico

Con la finalidad de mejorar la eficiencia del sistema económico y, consecuentemente, el bienestar de la población, desde finales de los ochenta y principios de los noventa, la mayoría de los países latinoamericanos iniciaron una serie de reformas a la luz del denominado Consenso de Washington. Entre las principales acciones ejecutadas en ese sentido figuran las dirigidas a ampliar la apertura comercial y de los mercados de capital, la reducción del gasto público y la reforma tributaria, la venta de empresas públicas y privatización de servicios, la desregulación de los mercados financieros, y la flexibilización en el mercado de trabajo. Si bien la situación parecía ir bien en la primera mitad de los años noventa, y tomando en cuenta que los frutos de las reformas no siempre son inmediatos, para la segunda mitad de esa década se esperaba un fuerte aumen-

to en el ritmo del crecimiento económico, menor volatilidad en el mismo y una menor inflación. Sin embargo, ello no sucedió, y hasta 2001 la situación de los países, en general, no fue muy satisfactoria.

Morley y Vos (2004) destacan una serie de situaciones que explican el comportamiento anterior. Por una parte, la apertura comercial y financiera fortaleció el comercio internacional, y las exportaciones se tornaron importantes motores de desarrollo; no obstante, esto hizo que las economías fueran más volátiles respecto al período de sustitución de importaciones –aunque no respecto a la década de los años ochenta–. Por otra parte, los países sufrieron lo que esos autores denominan “mala suerte de choques externos adversos”, particularmente por los términos de intercambio, pero también por el crecimiento del comercio mundial y los flujos de capital. Más adelante, en este capítulo, se retoma el impacto de los choques externos, relevantes para la investigación en general.

A partir de 2002 la situación cambió, y las economías latinoamericanas iniciaron un período de fuerte expansión económica, que culminó en el tercer trimestre de 2008, con el estallido de la crisis económica internacional. CEPAL (2009) cataloga ese ciclo de expansión económica de casi un sexenio (2003-2008) como el más importante para América Latina, desde 1970.

A continuación, en esta sección del capítulo, se presentan los aspectos específicos de ese marco general, primero con un análisis de los choques externos y de política económica, y luego con un vistazo al desempeño macroeconómico.

#### *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 pro-

puesta por Morley y Vos (2004)<sup>1</sup>. 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 capítulos de país se presentan y analizan con detalle los resultados de esta descomposición, y aquí se incluye 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 (ver Cuadro N.º A2.1, en Apéndice 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 (Cuadro N.º 1). En la segunda mitad de la misma década, la situación cambió radicalmente, con una reducción de los déficits en todos los países, excepto Bolivia. Entre los años 2000 y 2005 la situación fue diversa, con fuertes caídas en Bolivia y Nicaragua, menores caídas en Colombia, México y Guatemala, prácticamente sin cambio en Costa Rica, y con aumento en Ecuador.

Cuadro N.º 1  
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)

País/Período	Incremento observado déficit cuenta corriente	Choques externos tradicionales <sup>1/</sup>	Otras fuentes de choques externos <sup>2/</sup>	Ajuste interno <sup>3/</sup>	Efectos de interacción <sup>4/</sup>
<b>Bolivia</b>					
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
<b>Colombia</b>					
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
<b>Costa Rica</b>					
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
<b>Ecuador</b>					
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
<b>Guatemala</b>					
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
<b>México</b>					
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
<b>Nicaragua</b>					
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

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

2/ 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.

3/ 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).

4/ 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, ver Cuadro N.º A2.1 (en Apéndice 2).

Fuente: ONU / DAES.

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

Cuando se considera 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 incluyen los denominados “choques externos tradicionales” –efectos relacionados con variaciones en los términos de 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 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 la misma es generalizable para el contexto latinoamericano.

#### 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 (ver Cuadro N.º A2.1), 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 de Ecuador), todos comenzaron a formar parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Además de la intencionalidad detrás de la pertenencia a esa organización, los países implementaron diferentes políticas comerciales, 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 (ver Cuadro N.º A2.2). Sin embargo, se notan diferencias entre ellos.

Costa Rica –que inicialmente era el país 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 casos.

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 casos y a lo largo de todo el período aquí considerado ha aportado en ese sentido, con magnitudes bastante elevadas en algunas ocasiones.

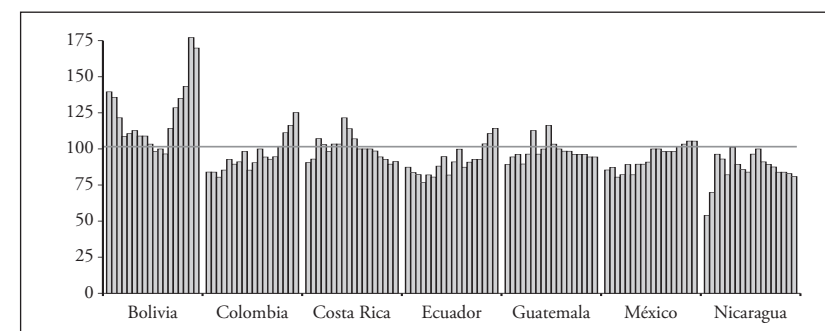
Como se ha señalado, las variaciones en los términos de intercambio también constituyen choques externos relevantes. Cuando se consideran conjuntamente los precios de exportación e importación, 12 de los 21 choques por términos de intercambio han favorecido la reducción en el déficit en cuenta corriente, dos han sido neutrales, y siete han propiciado aumentos en ese déficit (ver Cuadro N.º A2.1). El aumento más fuerte 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 cinco, su aumento; mientras que en el caso de los precios de exportación sucede lo opuesto, con 17 episodios en que la variación ha propiciado el aumento en el déficit en cuenta corriente, y solamente en cuatro, su reducción (ver Cuadro N.º A2.1). 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 N.º 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. En el mismo se aprecia que, aunque la tendencia general durante el período estudiado es hacia la mejoría, hay períodos en que, más bien, empeora. En buena medida, esto depende de cuáles son los principales productos de exportación y cuáles los de importación de cada país, principalmente si se trata de materias primas, alimentos, petróleo y combustibles, que en los últimos años han mostrado fuertes aumentos en sus precios internacionales.

Gráfico N.º 1

Relación de precios de intercambio de bienes y servicios (2000=100%) (1990-2007)



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—, esta última situación relacionada con el aumento en los precios de los combustibles, materias primas y algunos alimentos, de los cuales son importantes exportadores.

Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, por su parte, muestran una situación contraria a la de los dos últimos países arriba mencionados, esto es, un mejoramiento en los términos de intercambio a inicios del período estudiado, pero luego un empeoramiento, causado principalmente por su dependencia de las importaciones de materias 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, ver Cuadro N.º A2.1).

#### 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 diez y nueve de los 21 episodios considerados respectivamente (ver Cuadro N.º A2.1). Los dos episodios restantes corresponden a las transferencias oficiales netas (Colombia, en la segunda mitad de la década de los años noventa, cuando 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, su ingreso ha aumentado en todos los países. Para 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 US\$ 24 000 en 2007 ( Cuadro N.º 2), no obstante esta cantidad 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, US\$ 990 millones, que representan un 17,4% del PIB. Guatemala es el segundo país

en importancia relativa de las remesas respecto al PIB, con 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 N.º 2  
Remesas recibidas del exterior (2007)

	Millones US\$	% 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 2009 se dio una fuerte reducción en las mismas, como resultado de la crisis económica mundial.

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

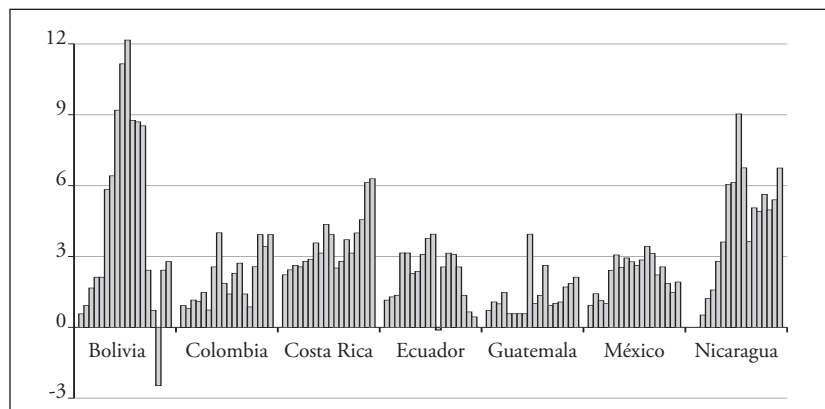
La renta de la inversión extranjera directa, por su parte, generalmente ha actuado en favor de la reducción del déficit en cuenta corriente (14 de 21 episodios), aunque entre los siete episodios en que ha impactado desfavorablemente, hay dos en que ha sido muy fuerte, específicamente en Nicara-

gua, en la primera mitad de la década de los años noventa, y en Costa Rica, en la segunda mitad de esa misma década (ver Cuadro N.º A2.1).

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”–, resultó en un incremento en los flujos de inversión extranjera directa hacia los países estudiados, el cual se refleja en aumentos en el porcentaje que representan los mismos del PIB (Gráfico N.º 2<sup>2</sup>).

Gráfico N.º 2  
Inversión extranjera directa neta como porcentaje del PIB (1990-2007)



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

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

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.

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 en el siguiente capítulo, provocan situaciones de choque tanto a su ingreso como a su salida.

### *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 puso 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 con-

sumo privado y público y en la inversión. A diferencia de los choques externos, aquí no se toma 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.

#### 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.

Respecto al *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 de 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, en la mayoría de los países estudiados prevalecen elevados niveles de déficit.

Como se aprecia en el Cuadro N.º A2.3 (en Apéndice 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 con 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–, en el subperíodo 2002-2007, muestran la mejor situación fiscal (entendida como con menor déficit) de todo el período estudiado (1990-2007).

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 N.º 3<sup>3</sup>, 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 bajos<sup>4</sup>.

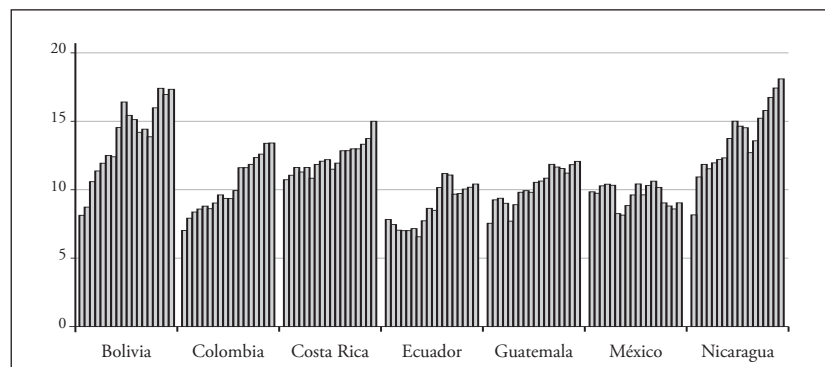
En los casos de Bolivia y Nicaragua, el aumento en esta carga fue elevado y sostenido a lo largo del período, y hacia el final del mismo son los dos únicos países que superan el 15% del PIB. Si bien Costa Rica se aproxima a esa cifra (15%) en 2007, parece una situación muy coyuntural. En el otro extremo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

3 Al igual que los dos gráficos previos de este capítulo, este 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.

Gráfico N.º 3  
Recaudación tributaria del Gobierno Central<sup>1/</sup> como porcentaje del PIB (1990-2007)



<sup>1/</sup> No incluye las contribuciones a la seguridad social.  
Fuente: Base de datos CEPALSTAT.

Luego de la crisis de la deuda que afectó a muchos países latinoamericanos en la década de los años ochenta, estos 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 N.º 3, con excepción de Colombia y Guatemala, los demás países han reducido significativamente la deuda pública externa del Gobierno Central. Son casos particulares 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), al igual que los de 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.

Cuadro N.º 3  
Saldo de la deuda pública del Gobierno Central como porcentaje del PIB (1990 y 2007)

	1990			2007		
	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Externa
Bolivia	n.d.	14,4 <sup>1/</sup>	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 <sup>2/</sup>	12,4 <sup>2/</sup>	24,2 <sup>2/</sup>	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

<sup>1/</sup> La cifra corresponde a 1993.

<sup>2/</sup> Las cifras corresponden a 1991.

Fuente: Base de datos CEPALSTAT.

Sobre el *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 procíclico<sup>6</sup>.

CEPAL (1998: 114) destaca que al analizar las fluctuaciones del gasto per cápita de 15 gobiernos centrales de América Latina y seis 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 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –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

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.

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 el capítulo siguiente, 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.

#### 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, etc.). No obstante, en algunos países, en momentos específicos, se ha financiado el aumento en el 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.

#### 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 este capítulo con las crisis de México y Colombia. Escapa al objetivo del presente estudio 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 2006, y lo sustituyó 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<sup>7</sup>. 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 incluso ha habido un caso de dolarización.

#### *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, aumentó la volatilidad. 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% (Cuadro N.º 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 demás países estudiados mostraron una menor volatilidad que la región en su conjunto (0,8%)<sup>8</sup>.

Las cifras del Cuadro N.º 4 confirman las apreciaciones previas de carácter general sobre el comportamiento por subperíodos: los países estu-

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

8 La volatilidad se mide con el coeficiente de variación de la tasa de crecimiento del PIB total (desviación estándar entre el promedio). Entre mayor sea el coeficiente de variación, mayor es la volatilidad.

diados, 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 de 2003 y hasta 2007, en este caso, se aprecian las mayores tasas de crecimiento del período.

Cuadro N.º 4  
Tasas de crecimiento del PIB total (1990-2007)

	Promedio				Coeficiente de variación <sup>1/</sup>		
	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) <sup>2/</sup>	3,9	4,0	2,6	5,4	0,8	0,5	0,4

<sup>1/</sup> Este coeficiente –igual a la desviación estándar entre el promedio– se utiliza como indicador de la volatilidad del crecimiento. Entre mayor sea el indicador, mayor es la volatilidad.

<sup>2/</sup> 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).

Fuente: Estimación del autor con cifras de la base de datos CEPALSTAT.

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

La volatilidad en el crecimiento es menor en 2003-2007 que en 1990-2002 en los países estudiados, con excepción de Guatemala, donde esta aumenta en 2003-2007, luego de haberse mantenido muy baja en los noventa.

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, expansión (comportamiento cíclico). Sin embargo, cuatro de ellos han sufrido las mayores recesiones económicas (ver Cuadro N.º A2.4).

En primer lugar, Nicaragua, que empezó la década de los 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 (ver capítulo de Nicaragua).

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 (ver capítulo de México).

En el año 1999, Colombia vivió 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, por la finalidad de impulsar el crecimiento económico. Este 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 (ver capítulo de Colombia).

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 (ver capítulo de Ecuador).

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 (ver Cuadro N.º A2.5), 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 las mismas.

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 estudio analizar esa situación, lo relevante es que a partir de 1990, la inflación muestra un proceso de reducción continua, hasta alcanzar un mínimo en 2003 (0,9%). Luego, aumenta nuevamente, hasta superar el 10% en 2007, como resultado tanto de aumentos en el gasto público, como del impacto de choques naturales –fenómeno de El Niño– (ver capítulo de Bolivia).

Nicaragua empezó 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 redujeron, aunque presentan importantes fluctuaciones –y en varios años han alcanzado dos dígitos (ver Gráfico N.º 2)–, algunas de ellas vinculadas con choques externos, principalmente el aumento en los precios internacionales de algunos alimentos y de los combustibles; pero también 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 fueron sustentados con emisión

monetaria, y, además, una fuerte salida de capitales al exterior. Ante la 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 (ver capítulo de Guatemala). 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 tomaron en ese momento y se continuaron 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 las mismas alcanzan 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 (ver capítulo de Costa Rica).

Hasta el año 2000, Ecuador muestra las tasas de inflación sostenidamente más altas entre todos los países aquí considerados, pero luego estas 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.

## Mercado de trabajo

Diferentes estudios<sup>9</sup> reconocen que la vulnerabilidad social se nutre de diversas fuentes, aunque hay una tendencia a destacar la apertura externa y las reformas económicas (fiscal, financiera, laboral, etc.), que resultaron

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



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<sup>10</sup>. Vale destacar que cerca de un 80% de los ingresos de los hogares latinoamericanos proviene 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 la informalidad aumentó (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.

#### *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, estas 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 (Cuadro N.º 5), se observa que hay pequeños aumentos en las tasas de participación en la mayoría de ellos.

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, 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 Ecuador (Cuadro N.º 5).

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

Cuadro N.º 5  
Tasa de participación de la población de 15 años y más a nivel nacional por sexo (años con información disponible más cercanos a 1990 y 2007)

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

Fuente: Anexo estadístico de CEPAL (2009).

En el caso de las mujeres, su participación crece 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– presenta las tasas iniciales de participación de las mujeres más elevadas entre los países considerados.

Tanto para el presente capítulo como para el 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 lo constituyen las mujeres.

#### *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<sup>11</sup>, aunque para efectos del presente estudio 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 Costa Rica, con solamente un 40% del total de ocupados en ese sector. Queda claro que se 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 que: “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 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).

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

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), y por otra, porque la reducción de la pobreza requiere la generación de empleos formales.

#### *Desempleo abierto sensible a la volatilidad del crecimiento*

La información disponible para las áreas urbanas durante 1990-2007 (ver Cuadro N.º A2.6) 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.

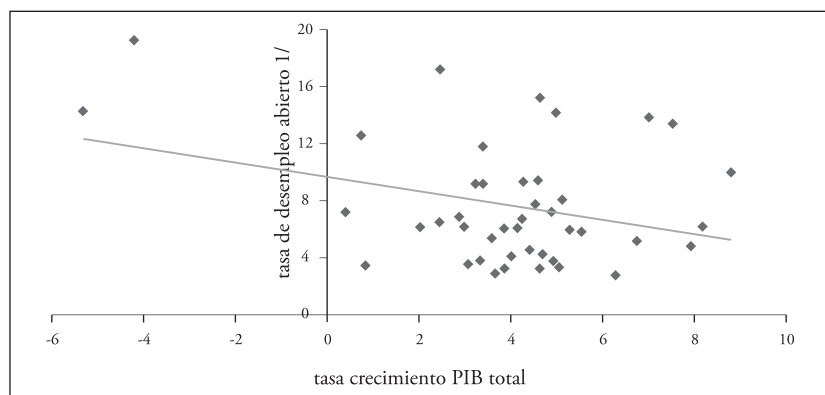
A lo largo del período considerado, Bolivia, Costa Rica, Guatemala y México presentan tasas de desempleo abierto para la población urbana de 15 años y más inferiores a 7%, aunque con variaciones (ver Cuadro N.º A2.6). Bolivia inicia la década de los años noventa con la mayor tasa de desempleo abierto 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 al empezar la década de 2000, también muestran las tasas más elevadas en 2002.

Colombia y Nicaragua presentan 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 N.º 4 se muestran las tasas de desempleo abierto de la población urbana de 15 años y más (ver Cuadro N.º A2.6) y las tasas de crecimiento del PIB total para los mismos años (ver Cuadro N.º A2.4), y

se comprueba la existencia de una relación inversa entre ambas dimensiones –aunque el coeficiente de correlación no es muy elevado (-0,33)–.

Gráfico N.º 4  
Tasa de crecimiento del PIB total y tasa de desempleo abierto<sup>1/</sup>  
(1990, 1994, 1997, 1999, 2002, 2004, 2007)



<sup>1/</sup> De la población económicamente activa de 15 años y más, en zonas urbanas.

Fuente: Estimación propia del autor con datos de desempleo del anexo estadístico en CEPAL (2009), y de crecimiento del PIB del Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database*, actualización a abril 2010.

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 de 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 N.º A2.6 (en Apéndice 2), solamente en México y Nicaragua la tasa de desempleo abierto de las mujeres es inferior a la de los hombres.

### *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 capítulo, 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 de 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–, 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 el siguiente capítulo, 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 US\$ 67 mensuales<sup>12</sup>.

En el caso de las políticas activas para el mercado de 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 la formación profesional y capacitación laboral, aunque generalmente con reducida cobertura.

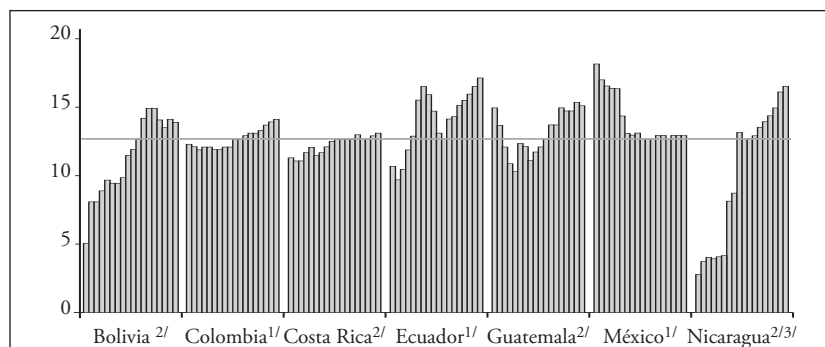
### Salarios mínimos

Con excepción de México y Costa Rica, los países estudiados han seguido una política de salarios mínimos crecientes en términos reales, especial-

<sup>12</sup> 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).

mente a partir de 2000 (Gráfico N.º 5). Sin embargo, esos aumentos 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, lo que se traduce en elevados niveles de subempleo invisible.

Gráfico N.º 5  
Salarios mínimos reales (2000=100%) (1990-2007)



1/ Salario mínimo nacional.

2/ Salario mínimo más bajo en la industria.

3/ Datos disponibles a partir de 1996.

Fuente: OIT (1999; 2008).

## Protección social

El objetivo de esta parte de la investigación consistió en determinar si el 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 período de estudio, así como la situación en cuanto a pobreza, desigualdad y gasto público social. En este capítulo se presenta un análisis a nivel general, pues en los siguientes, correspondientes a los casos de

varios países, se da una descripción bastante detallada de cada una de esas dimensiones.

### *Reducción de la incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos<sup>13</sup>*

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 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 (Cuadro N.º 6).

13 Como se indicó al inicio del capítulo, para lograr una mayor comparabilidad, aquí se utilizan cifras provenientes de organismos internacionales –de la CEPAL, en el caso específico de la pobreza–, por lo que podrían presentarse diferencias sobre la magnitud del fenómeno entre este capítulo y los de estudios de país, aunque no se esperan divergencias en el sentido de las tendencias mostradas.

Cuadro N.º 6

Incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingreso a nivel nacional (% de población pobre) (alrededor de 1990, 1995, 2000 y 2007)

	1990	1995	2000	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 <sup>1/</sup>	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

<sup>1/</sup> Solamente área urbana.  
Fuente: CEPAL (2009).

A partir de 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 2008), así como en los países considerados en este estudio (Cuadro N.º 6).

No obstante los avances alcanzados hasta 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 de 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 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 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 N.º 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.

### *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 período de estudio, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini presenta un comportamiento diverso (Cuadro N.º 7).

Cuadro N.º 7  
Coeficiente de Gini de la desigualdad en la distribución del ingreso per cápita (alrededor de 1990, 1995, 2000 y 2007)

	1990	1995	2000	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: CEPAL (2009).

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

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.

### *En general, 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 (Cuadro N.º 8).

Cuadro N.º 8  
Cobertura de los seguros sociales de salud y pensiones, alrededor 2007

	Salud Pensiones (% de la población total)	(% de la PEA)
Bolivia	n.d.	13,3
Colombia	53,3	26,3
Costa Rica	87,6	57,4
Ecuador <sup>1/</sup>	16,5	23,0
Guatemala	16,6	22,4
México	45,3 <sup>2/</sup>	34,2
Nicaragua	7,9	18,4

<sup>1/</sup> Solamente área urbana.

<sup>2/</sup> No incluye el Seguro Popular.

Fuente: Mesa-Lago (2009).

Por ese motivo, en el caso de la salud, en la última década se ha iniciado 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 (2003); y el Seguro Popular, en México (2003). Sobre este último caso, se estima que en 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, en general, 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).

### *Ampliación de las pensiones no contributivas*

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 2008, el Bonosol fue reemplazado por otra transferencia no contributiva denominada “Renta dignidad”, que cuenta con lineamientos similares: otorga un monto mensual de aproxi-

madamente US\$ 28 a personas mayores de 60 años que no reciben una renta del sistema contributivo de pensiones, y cerca de US\$ 21 a las personas de esa edad que sí reciben pensión contributiva. En el año 2009, 771 562 personas mayores de 60 años fueron beneficiarias de esa renta.

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. Si bien el programa fue creado en diciembre de 1974, no fue hasta el año 2006 que se comenzó a otorgar montos de pensión que tuvieron un impacto importante en las condiciones de vida de los beneficiarios. Al finalizar el año 2008, el monto mensual era de US\$ 104 por pensionado. En este mismo año, el régimen entregó un promedio de 77 000 pensiones mensuales, de las cuales prácticamente un 60% correspondía 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 US\$ 122 millones (0,4% del PIB).

En Ecuador, los adultos mayores de 65 años de edad en situación de pobreza y que no tienen seguridad social fueron beneficiarios del programa “Bono solidario” y, posteriormente –hasta 2006–, del programa “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 2008 se entregaron alrededor de 271 000 “Bonos de desarrollo humano”-“Pensiones asistenciales” a adultos mayores, por un monto mensual de US\$ 30 por persona.

En Guatemala, en 2007, se creó el “Programa de aporte económico del adulto mayor”, que otorga un aporte mensual de casi US\$ 50 a todas las personas de 65 años y más cuyo estado es de extrema pobreza (comprobado mediante un estudio socioeconómico) y que no perciban ingresos de ningún régimen de previsión social público o privado.

A partir de 2007, en México se inició la ejecución del programa “70 y más”, que otorga una pensión no contributiva de aproximadamente US\$ 74 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 dos 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 el próximo capítulo, se incluyó una transferencia de US\$ 67 por persona de 65 años o más en situación de pobreza que no cotiza para ningún sistema de pensiones ni es pensionado de un régimen contributivo<sup>14</sup>.

#### *Auge de los programas de transferencias monetarias condicionadas*

Luego del éxito alcanzado por los programas “Bolsa escola” –que inicia en Brasil, en 1995 (y luego, en 2003, cambia a “Bolsa familia”)– y el “Programa de educación, salud y alimentación” (PROGRESA) –que inicia en México, 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 para que las familias cumplan ciertas responsabilidades o metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición, principalmente.

<sup>14</sup> 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).

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 grados de primaria. Consiste en un subsidio de aproximadamente US\$ 28 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 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, este 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 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 US\$ 100 millones (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, este 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 en condición de adultos mayores o con discapacidad). A partir del mes de febrero de 2007, el monto de la transferencia del BDH se incrementó de US\$ 15 a US\$ 30, y a partir de agosto de 2009, a US\$ 35 mensuales por familia. En este último año, benefició a cerca de 1 250 000 madres/familias<sup>15</sup>.

En Guatemala, el programa más importante, “Mi familia progresa”, otorga a los padres de familia un aporte de US\$ 18,75 mensuales, si mantienen a sus hijos por lo menos el 90% del tiempo efectivo en clase, así

15 En esta cifra no se considera el componente “Pensión asistencial”, que, como ya se ha señalado, beneficia a adultos mayores y personas con discapacidad.

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 US\$ 37,50 para educación y salud, que es pagado cada dos meses a quienes cumplan con ambas condiciones. Durante el año 2009, el programa tuvo un presupuesto de US\$ 106,4 millones, 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. A diciembre de 2009, el programa cubría 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 US\$ 710,6 millones en 2000 a US\$ 3 500 millones en 2009.

Finalmente, entre los años 2000 y 2006, Nicaragua ejecutó 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 el capítulo siguiente, entre las políticas públicas para proteger a la población del impacto negativo de los choques externos, se incluye una transferencia de US\$ 25 por niño o niña en edad de asistir a la educación primaria viviendo en situación de pobreza<sup>16</sup>.

16 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).



*Aumento del gasto público social per cápita*

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

No obstante, hay diferencias importantes en la magnitud por países. Mientras en Ecuador, Guatemala y Nicaragua en el año más reciente asciende a entre US\$ 100 y US\$ 124 del año 2000, y a US\$ 178 del mismo año, en Bolivia, en México y Costa Rica alcanza US\$ 782 y US\$ 855 del año 2000, respectivamente. Colombia muestra una situación intermedia, con US\$ 355 del año 2000 al final del período considerado.

Cuadro N.º 9  
Gasto público social<sup>1/</sup> (1990/91 y 2006/07)

	Cobertura	Por habitante (en US\$ del 2000)		Como % del PIB		Como % del gasto público total	
		1990/91	2006/07	1990/91	2006/07	1990/91	2006/07
Bolivia	GC	47	n.d.	5,2	n.d.	34,4	n.d.
	SPNF	n.d.	178	.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

GC: Gobierno Central. SPNF: Sector público no financiero. SP: Sector público.

<sup>1/</sup> Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado.

n.d.: Información no disponible.

Fuente: CEPAL (2009).

Es necesario destacar que en los años posteriores a 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 men-

sual del “Bono de desarrollo humano” aumentó de US\$ 15 a US\$ 30 en 2007, es decir, se duplicó, pero además se amplió la cobertura del programa, pasando de entregar cerca de 1 200 000 bonos en 2006, a poco más de 1 300 000 en 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 2006, a 0,84% en 2008 –y se prevé que en 2009 superará el 1% del PIB–.

Retomando el análisis global, a pesar del esfuerzo realizado por los países estudiados para aumentar este gasto, en algunos países el mismo aún parece insuficiente 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).

También debe tomarse en cuenta 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”.

## Conclusiones del capítulo

Los países estudiados en el presente trabajo, 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, los países no están preparados para proteger a la población ante dichos acontecimientos, entendido esto como la capacidad de actuar de forma rápida y con la magnitud requerida, ejecutando políticas públicas económicas y sociales para contrarrestar los efectos adversos provocados por esos conflictos. 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 un aumento en ese gasto público social requiere elevados y sostenidos niveles de crecimiento.

Uno de los principales problemas que presentan los países son los altos 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, aquellas políticas públicas que promuevan el crecimiento del empleo formal son relevantes.

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 casos. Las políticas públicas deben buscar, entonces, los mayores impactos en la reducción de ese flagelo.

El análisis de las diferentes dimensiones consideradas en este capítulo y en los referentes a los casos de cada país (choques externos y de política económica, mercado de trabajo y sistemas de protección social) constituye el insumo clave para la formulación de las simulaciones que se desarrollan en el capítulo siguiente.

## Referencias bibliográficas

- Ávila, L. y E. Bacha (1987). "Methodological note". En *International and monetary issues for developing countries*: 177-204. Ginebra: UNCTAD.
- Banco Mundial (2000). *Informe sobre desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- CEPAL (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Documento LC/G.1997/Rev.1.
- (2000). *Panorama social de América Latina 1999-2000*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Documento LC/G.2068-P.

- (2008). *Panorama social de América Latina 2008*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Documento LC/G.2402-P/E.
- (2009). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Documento LC/G.2423-P/E.
- Clements, Benedict, Christopher Faircloth y Marijn Verhoeven (2007). "Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política". *Revista de la CEPAL* N.º 93: 39-62.
- FitzGerald, E. V. K. y K. Sarmad (1997). "External shocks and domestic adjustment in the 1970s and 1980s". En *External finance and adjustment failure and success in the developing world*, Karel Jansen y Rob Vos (Eds.): 63-98. Londres, Nueva York: Macmillan y St. Martin's Press.
- IMF (2007). *Review of exchange arrangements, restrictions, and controls*. Washington DC: International Monetary Fund (IMF).
- Kaztman, Rubén (Coord.) (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.
- Kaztman, Rubén (2000). "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social". En *La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones*: 275-301. Aguas Calientes, México: BID / BIRF / CEPAL. Documento LC/R.2026.
- Lora, Eduardo (2001). *Las reformas estructurales en América Latina: ¿Qué se ha reformado y cómo medirlo?* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mesa-Lago, Carmelo (2009). "Impacto de la crisis económica mundial en la seguridad social de Costa Rica". Ponencia preparada para el XV Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Programa Estado de la Nación en San José, Costa Rica.
- 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 *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en*

- los 90*, Enrique Ganuza, Sam Morley, Sherman Robinson y Rob Vos (Eds.): 2-47. Bogotá: PNUD / AlfaOmega Colombiana S.A.
- OIT (1999). *Panorama Laboral 1999. América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2000). *Panorama Laboral 2000. América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2006). *Panorama Laboral 2006. América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2008). *Panorama Laboral 2008. América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2009). *Panorama Laboral 2009. América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 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). Documento LC/L.1490-P.
- Sauma, Pablo (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).
- (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).

## Apéndice 1.

### Metodología para estimar los choques externos y la respuesta interna<sup>17</sup>

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:

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

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

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):<sup>18</sup>

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

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

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:

17 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).

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

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

Finalmente, el pago de servicios factoriales al extranjero (V) se divide entre el pago neto de intereses al exterior (V<sub>i</sub>), los pagos netos de dividendos y otra renta de la inversión extranjera directa (V<sub>d</sub>), 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<sub>i</sub>), 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<sub>t-1</sub>):

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

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<sup>19</sup>:

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

donde: el PIB a precios corrientes (Y<sub>t</sub>) es igual al producto del PIB a precios constantes (Z<sub>t</sub>) por el deflactor implícito del PIB (P<sub>yt</sub>)<sup>20</sup>:

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

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

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

19 En el primer término, Morley y Vos señalan (C<sub>t</sub> - I<sub>t</sub>), pero en realidad corresponde a la absorción (C<sub>t</sub> + I<sub>t</sub> + G<sub>t</sub>).

20 En este caso específico se trata del ingreso nacional bruto (INB) y su respectivo deflactor.

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

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

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

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

sustitución y precio de importaciones

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

menos interacciones entre:

demanda mundial y exportaciones unitarias

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

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

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

El residuo (R) tiende claramente 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; y

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

Anexo N.° A2.1  
Cuadros estadísticos

Cuadro N.° A2.1 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		
	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3
Incremento observado déficit	3,92	1,20	-9,89	3,51	-1,64	-2,09	-3,85	-1,23	0,12
Choques externos tradicionales	8,02	-5,48	-8,39	-2,76	-7,02	-4,76	-1,35	-7,48	-0,06
Deterioro términos intercambio	10,22	-0,46	-3,92	0,01	-1,97	-0,02	-0,65	-0,83	6,14
Efecto precio importación	3,99	-2,11	-0,92	-3,52	-2,03	1,64	-2,23	-1,79	2,42
Efecto precio exportación	6,23	1,65	-3,00	3,53	0,06	-1,66	1,58	0,97	3,72
Choque tasa interés	0,64	-0,23	-0,27	-0,79	-0,25	-0,19	1,14	-0,21	-0,27
Efecto comercio mundial	-2,84	-4,79	-4,19	-1,98	-4,79	-4,55	-1,84	-6,44	-5,93
Otras fuentes choques externos	-3,88	-1,21	-0,74	-1,43	0,39	-0,16	-3,09	4,02	-3,98
Carga acumulación deuda externa	-0,34	-0,17	-0,04	-0,37	0,33	0,70	-1,20	-0,67	0,10
Cambio renta inversión ext. directa	-2,34	-0,66	1,40	-0,91	-0,53	1,54	-2,22	4,91	-3,14
Cambio en remesas	-0,01	-0,86	-1,54	-0,23	-0,11	-1,91	-1,64	-1,05	-1,11
Cambio en transferencias oficiales	-1,18	0,48	-0,56	0,08	0,71	-0,48	1,97	0,83	0,18
Ajuste interno	-1,46	7,18	0,01	9,38	4,55	2,44	1,70	3,29	3,81
Gasto interno	-0,38	0,72	-1,53	0,14	0,24	-0,27	-0,71	-1,13	-2,91
Contracción consumo privado	-0,67	-0,38	-0,11	-0,32	-0,50	-0,01	-0,30	-0,46	-2,31
Contracción consumo público	-0,25	-0,09	0,07	0,36	1,38	-0,14	-0,84	-0,90	-0,64
Contracción inversión	0,54	1,18	-1,48	0,10	-0,65	-0,12	0,43	0,22	0,04
Razones de comercio	-1,08	6,47	1,54	9,24	4,31	2,72	2,41	4,42	6,73
Sustitución importaciones	1,35	2,64	1,65	10,17	2,06	0,43	8,75	9,17	4,06
Penetración exportaciones	-2,44	3,83	-0,11	-0,93	2,25	2,29	-6,34	-4,76	2,66
Efectos de interacción	1,24	0,70	-0,77	-1,69	0,44	0,38	-1,12	-1,06	0,34
Choque de importaciones	0,15	-0,19	-0,09	-2,31	-0,21	0,01	-0,67	-0,60	-0,21
Demanda / importaciones unit.	-0,09	0,01	-0,04	0,04	0,00	-0,03	-0,12	-0,20	-0,42
Desplazamiento / precio	0,24	-0,20	-0,05	-2,35	-0,21	0,04	-0,55	-0,41	0,21
Choque de exportaciones	1,20	0,88	-0,69	0,53	0,70	0,44	0,07	-0,53	0,57
Demanda / exportaciones unit.	0,54	1,18	-0,67	0,33	0,71	0,22	-0,28	-0,66	0,78
Penetración / precio	0,65	-0,30	-0,02	0,20	-0,01	0,22	0,34	0,13	-0,21
Choque de deuda	-0,11	0,02	0,01	0,09	-0,04	-0,06	-0,51	0,07	-0,02
Stock / interés	-0,11	0,02	0,01	0,09	-0,04	-0,06	-0,51	0,07	-0,02

(Continúa...)

	Ecuador			Guatemala			México			Nicaragua		
	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3
	-7,80	-5,66	2,38	1,61	-0,25	-1,22	2,89	-1,83	-1,25	3,73	-3,52	-6,87
	-2,63	-5,71	-6,22	-7,23	-8,35	-5,84	-6,28	-4,97	-7,62	-12,45	1,98	-0,75
	2,22	2,22	-1,51	-3,57	-2,06	-1,18	-2,05	0,90	-1,50	-1,48	4,11	4,03
	-2,98	-0,97	-1,84	-4,40	-4,99	-0,29	-5,67	-1,88	-7,99	-8,31	4,81	2,11
	5,20	3,19	0,33	0,83	2,93	-0,89	3,62	2,78	6,49	6,83	-0,70	1,92
	-0,78	1,52	0,54	-0,47	-0,11	0,06	-1,08	-0,09	0,05	-0,08	1,20	-1,14
	-4,07	-9,45	-5,25	-3,19	-6,18	-4,73	-3,15	-5,78	-6,17	-10,89	-3,33	-3,65
	-5,12	-4,83	-2,04	-2,01	-0,55	-6,69	0,69	-0,51	-2,03	9,00	-11,54	-6,97
	-0,36	-0,25	-1,03	-0,18	-0,23	0,01	-0,65	0,32	-0,60	6,46	-1,06	-0,56
	-3,64	-1,25	0,32	-0,86	0,39	-0,16	1,06	-0,56	-0,59	5,14	-7,35	-0,58
	-1,35	-3,36	-1,06	-1,56	-0,70	-5,93	0,03	-0,27	-0,86	-1,51	-6,93	-5,18
	0,23	0,03	-0,27	0,59	0,00	-0,61	0,24	0,00	0,02	-1,09	3,80	-0,65
	-0,76	3,25	10,12	11,98	8,65	10,18	11,11	5,26	9,00	6,74	6,18	0,31
	-1,61	-1,45	1,60	0,59	1,10	0,26	0,75	-0,76	1,16	-1,58	-0,57	-0,05
	-0,69	0,00	0,81	-0,01	0,00	0,49	0,38	-0,77	1,26	6,15	-1,29	1,35
	-0,65	-0,33	-0,23	0,02	0,06	0,01	-0,08	-0,21	-0,36	-7,26	-1,01	-0,29
	-0,27	-1,11	1,02	0,58	1,04	-0,24	0,45	0,22	0,26	-0,47	1,73	-1,10
	0,85	4,70	8,52	11,40	7,55	9,92	10,36	6,02	7,84	8,32	6,75	0,35
	3,51	1,09	4,19	10,30	6,03	3,65	11,94	13,89	6,99	-2,23	8,68	1,57
	-2,66	3,61	4,33	1,10	1,52	6,27	-1,58	-7,87	0,85	10,54	-1,94	-1,22
	0,71	1,63	0,51	-1,14	0,00	1,13	-2,63	-1,61	-0,61	0,44	-0,14	0,55
	-0,36	-0,04	-0,16	-1,38	-0,83	0,00	-3,50	-1,54	-1,84	0,75	0,96	0,06
	-0,01	0,00	0,12	0,08	0,01	0,02	0,11	-0,37	-0,10	0,35	-0,24	0,00
	-0,35	-0,04	-0,29	-1,47	-0,84	-0,03	-3,61	-1,17	-1,74	0,40	1,20	0,07
	1,00	1,82	0,83	0,20	0,81	1,14	0,67	-0,06	1,25	3,36	-0,65	0,23
	0,48	2,25	0,88	0,23	0,97	0,94	0,38	-1,16	1,43	6,16	-0,57	0,13
	0,53	-0,43	-0,05	-0,03	-0,16	0,20	0,29	1,10	-0,18	-2,79	-0,08	0,10
	0,07	-0,14	-0,15	0,05	0,02	0,00	0,20	-0,01	-0,01	-3,67	-0,45	0,25
	0,07	-0,14	-0,15	0,05	0,02	0,00	0,20	-0,01	-0,01	-3,67	-0,45	0,25

P1: 1990-1995/1985-1990. P2: 1995-2000/1990-1995. P3: 2000-2005/1995-2000.

Fuente: UN / DESA.

Cuadro N.º A2.2  
 Proporción del comercio internacional de bienes y servicios  
 (exportaciones más importaciones) con respecto al PIB (1990-2007)  
 (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 del autor con cifras de la base de datos del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* de la CEPAL.

Cuadro N.º A2.3  
 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 N.º A2.4  
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 N.º A2.5  
Tasa anual de inflación<sup>1/</sup> (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

<sup>1/</sup> Medida con el índice de precios al consumidor.

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



**Cuadro N.º A2.6**  
**Tasas de desempleo abierto de la población económicamente**  
**activa de 15 años y más en zonas urbanas, alrededor de cada uno de los años**

País	Sexo	1990	1994	1997	1999	2002	2004	2007
	Total	9,4	3,2	3,7	7,1	6,4	6,0	7,7
<b>Bolivia</b>	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
	Total	9,3	8,0	11,8	19,2	17,2	15,1	13,3
<b>Colombia</b>	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
	Total	5,3	4,2	5,8	6,1	6,8	6,7	4,8
<b>Costa Rica</b>	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
	Total	6,1	7,1	9,2	14,2	9,1	9,9	6,1
<b>Ecuador</b>	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
	Total	3,5	n.d.	n.d.	2,8	6,0	n.d.	2,7
<b>Guatemala</b>	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
	Total	3,3	4,5	5,1	3,2	3,4	4,1	3,7
<b>México</b>	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
	Total	n.d.	14,1	n.d.	13,8	12,5	5,9	n.d.
<b>Nicaragua</b>	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.

n.d.: Información no disponible.

Fuente: Anexo estadístico de CEPAL (2009).