

BARBARA STALLINGS Y WILSON PERES

CRECIMIENTO, EMPLEO Y EQUIDAD:

EL IMPACTO DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

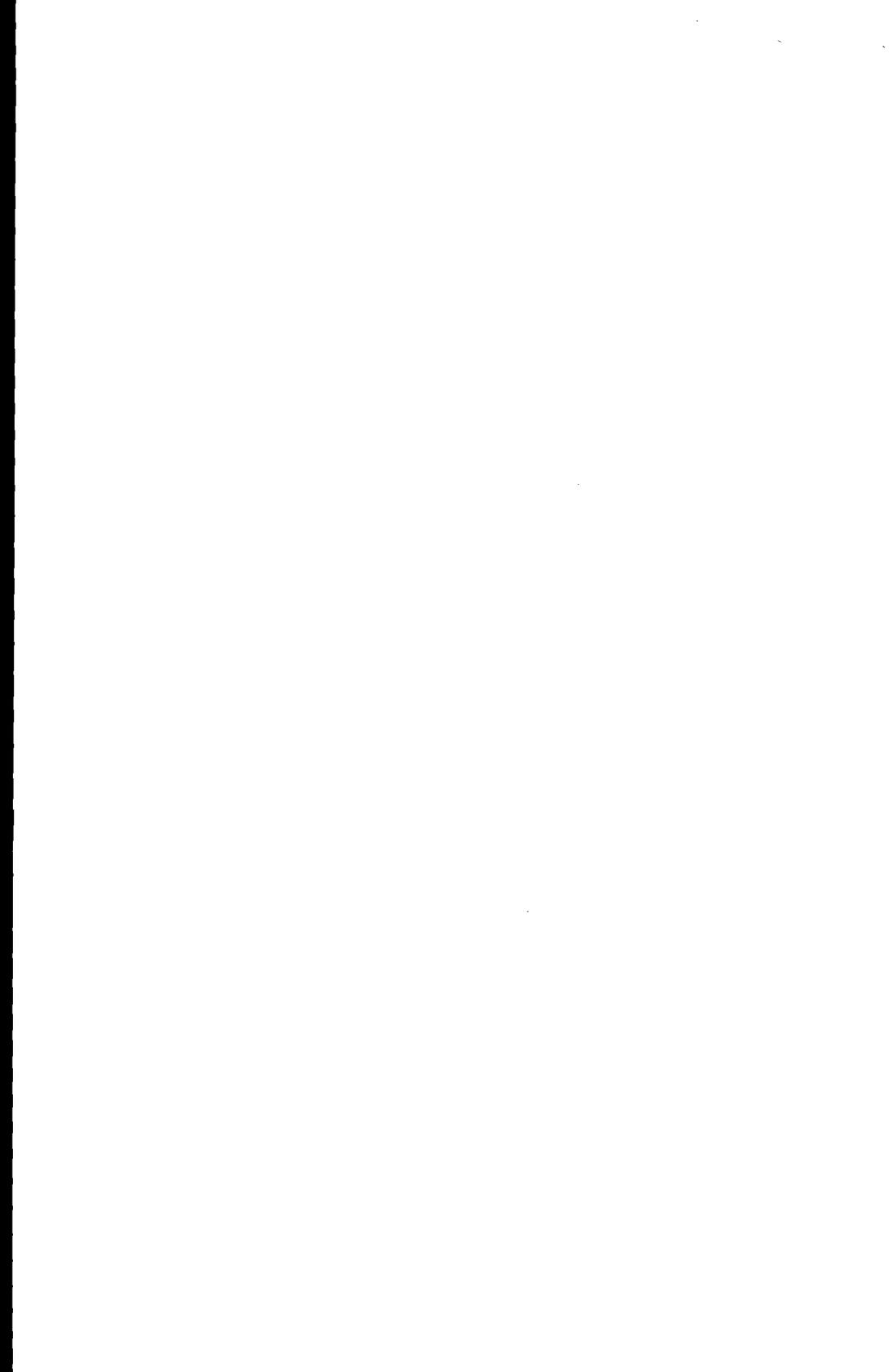


FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

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



COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)



SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA CONTEMPORÁNEA

**CRECIMIENTO, EMPLEO Y EQUIDAD:
EL IMPACTO DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



Primera edición, Chile, 2000

Título original:

Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean

Publicado por: Brookings Institution Press, Washington, D.C.

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

© Fondo de Cultura Económica

Av. Picacho Ajusco 227; Colonia Bosques del Pedregal; 14200 México, D.F.

© Fondo de Cultura Económica Chile S.A.

Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile

Registro de propiedad intelectual N° 115.351

I.S.B.N.: 956-289-020-1

Diseño de portada: Andrés Hannach

Ilustración de portada: Andrés Hannach

Composición y diagramación: Gilabert&Domeyko Ltda.

Impreso en Andros Impresores

Impreso en Chile

PRÓLOGO

El impacto de las reformas económicas emprendidas por los países de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas se encuentra en el centro del debate sobre las políticas económicas de la región a medida que entramos a una nueva década. La apertura del comercio, la liberalización financiera y la privatización han cambiado radicalmente las reglas del juego de acuerdo con las cuales operan empresas y trabajadores. Los cambios en las políticas macroeconómicas, que acompañaron o precedieron a las reformas, reforzaron algunos objetivos de las mismas, sobre todo el aumento de las exportaciones, pero a veces tuvieron efectos en la dirección opuesta. Nuevas estructuras de mercado y cambios en el desempeño microeconómico fueron el resultado de esa combinación de factores.

La evaluación de los efectos de las reformas en el crecimiento económico, el empleo y la distribución del ingreso va mucho más allá de los intereses de los economistas académicos. Los gobiernos, los partidos políticos y los actores sociales demandan evaluaciones más a fondo de los resultados, con el fin de formular o proponer políticas que complementen las reformas o corrijan sus efectos no deseados. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) participa activamente en este proceso.

El presente libro representa el esfuerzo más amplio e importante emprendido por la CEPAL para estudiar el impacto de las reformas. Si bien en los últimos años hemos publicado varias obras en que se aborda este problema, su ámbito fue mucho más limitado, pues se centró en variables macroeconómicas específicas, como el crecimiento o el empleo, o en sectores productivos específicos. Esta nueva iniciativa constituye un intento importante por integrar métodos analíticos y conocimientos que

han sido desarrollados en divisiones, sedes subregionales y oficinas de la CEPAL en los diversos países.

La evaluación del impacto de las reformas ha sido una tarea difícil. Los datos son deficientes, especialmente con respecto a las economías pequeñas. Incluso en el caso de las economías más grandes, rara vez se cuenta con información desagregada. Fue necesario realizar un proyecto de investigación de tres años para producir y analizar nuevos datos con respecto a nueve países de América Latina y el Caribe. En el proyecto se estudiaron todos los países grandes y la mayoría de los países medianos de la región, y se incluyó también a países pequeños de todas las subregiones (América Central, el Caribe y América del Sur). Creemos que el análisis resultante hará importantes aportaciones al debate de las políticas.

Los autores demuestran que las reformas tuvieron un efecto sorprendentemente pequeño en el crecimiento, el empleo y la equidad a nivel agregado. Aunque hay señales claras de recuperación con respecto a la década de 1980, los cambios en las políticas económicas no han estimulado el desempeño en la forma en que sus defensores habían predicho. Si bien la mayoría de los países ha logrado bajar las tasas de inflación, las reformas pueden haber empeorado los problemas en otras áreas, especialmente en el empleo. A nivel de los países, se constató una considerable heterogeneidad. Un grupo de países con condiciones iniciales especialmente difíciles se convirtieron en resueltos reformadores, en tanto que otros con un mejor historial fueron más cautelosos en lo concerniente a emprender cambios profundos. El hecho de que, en promedio, en el primer grupo el producto bruto interno haya experimentado un crecimiento más rápido en la década de 1990 se debe en gran medida a un proceso de puesta al día (*catching up*), una vez que se corrigieron los desequilibrios macroeconómicos.

A diferencia de la mayoría de los estudios disponibles, el que aquí reseñamos no se detuvo en el nivel agregado o en el de los países. De hecho, una de las contribuciones más importantes del libro es el análisis sectorial y microeconómico, niveles en los cuales las reformas tuvieron sus impactos más considerables. La liberalización comercial y la privatización fueron decisivas en cuanto a fomentar la reestructuración de los mercados, lo que se tradujo en el ingreso de nuevos actores y en nuevas inversiones, especialmente de origen extranjero. Una competencia más fuerte de las importaciones y de nuevos actores en el mercado

interno dio origen a una modernización generalizada, sobre todo en sectores que experimentaban un rápido cambio tecnológico, como las telecomunicaciones. En otras actividades, como la agricultura o las manufacturas, las reformas impulsaron la especialización y aumentaron por consiguiente la eficiencia, pero también propiciaron una mayor heterogeneidad o incluso una polarización entre los productores modernos y los tradicionales. Las grandes compañías, especialmente las subsidiarias de las empresas transnacionales, se pusieron a la cabeza en lo que se refiere a las inversiones y a la incorporación de nuevas tecnologías. Las empresas pequeñas tuvieron un desempeño muy heterogéneo, pero siguieron produciendo principalmente para los mercados internos. En consecuencia, tuvieron un mejor rendimiento cuando las condiciones macroeconómicas fueron favorables.

La economía internacional ha cumplido un papel importante pero contradictorio en el proceso de reformas. El renovado acceso a los mercados financieros internacionales permitió a los países de la región salir de la restricción cambiaria a que se habían enfrentado durante la década de 1980. Al mismo tiempo, los nuevos flujos demostraron ser extremadamente inestables y causaron apreciables daños cuando cambiaron de dirección en los bienios 1994-1995 y 1998-1999. Las economías de América Latina y el Caribe siguen siendo vulnerables a las tendencias de los flujos financieros puesto que las exportaciones no han aumentado tan rápidamente como las importaciones, lo que ha ocasionado un déficit comercial creciente que es necesario financiar.

En el libro se concluye que las reformas tuvieron efectos favorables en varios aspectos, pero no fueron suficientes para promover un crecimiento económico dinámico y estable en la región. Los problemas de desempleo y desigualdad no se revolverán a menos que las reformas se complementen con políticas orientadas a incentivar la competitividad, la creación de empleos y una mejor distribución del ingreso. El capítulo final del libro presenta un conjunto de propuestas de políticas que están bien integradas en los esfuerzos que actualmente realiza la CEPAL con vistas a elaborar una estrategia de políticas de gran alcance en materia de crecimiento, equidad y ciudadanía.

La CEPAL no podría haber desarrollado un proyecto de esta magnitud sin la cooperación de una extensa red de investigadores en cada uno de los nueve países, que llevaron a cabo actividades de investigación de campo, producción de nuevos datos y análisis de países. La creación de

esta red es otro derivado positivo del proyecto del que nace este libro. La coordinación de una gran cantidad de consultores se llevó a cabo organizando el proyecto en dos niveles. Bajo la conducción general de la directora del proyecto, la doctora Barbara Stallings, cuatro coordinadores de módulos y nueve coordinadores de países supervisaron el trabajo de los consultores y acometieron una parte importante del análisis incluido en el presente libro. Otros cuatro libros, que comprenden el análisis y los resultados que se originaron de los módulos sobre inversiones, progreso tecnológico, empleo, y distribución del ingreso, se publicarán en español e inglés durante los meses venideros. Además, se publicarán libros en los nueve países para presentar el análisis de cada uno de los procesos nacionales de reforma. Los documentos de trabajo, que aportaron gran parte de la materia prima para el proyecto, pueden consultarse en el sitio web de la CEPAL (www.cepal.cl).

El financiamiento externo provino de diversos donantes internacionales. En primer lugar, quisiéramos reconocer el papel fundamental que desempeñó el Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos, que hizo la aportación básica para el proyecto. El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (CIID) también aportó una parte considerable del financiamiento que nos permitió ampliar el alcance del proyecto de manera importante. Esas dos fuentes de financiamiento estuvieron complementadas con fondos de la Fundación Ford y de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI). Agradecemos profundamente a todos los donantes, sin cuyo apoyo no se habría podido emprender el proyecto.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo, CEPAL
Agosto de 2000

PREFACIO

El presente libro es una síntesis de un proyecto de tres años de duración que estudió el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe. Este proyecto fue desarrollado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e investigadores de los nueve países que abarcó el estudio: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú.

La metodología del proyecto, presentada en el capítulo I, fue el resultado de la cooperación de larga data entre dos divisiones de la CEPAL: la División de Desarrollo Económico y la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Esa colaboración dio origen a una forma innovadora de abordar la evaluación del impacto de las reformas, que se centra en la interacción de las variables macroeconómicas, sectoriales y microeconómicas. Coordinar diferentes metodologías de investigación no fue tarea fácil, pero el proceso de aprendizaje que implicó fue útil para nuestro planteamiento en este libro, y propiciará otros avances en materia de investigación en el futuro.

El proyecto produjo una gran cantidad de nuevos datos, así como nuevas interpretaciones del proceso de reformas. Gran parte de los datos macroeconómicos y sociales provinieron de fuentes de la CEPAL, en especial de la base de datos históricos de producción e inversiones. La información sectorial sobre inversiones se originó en el proyecto, en tanto que la información sobre productividad y desempeño empresarial provino de otras actividades de investigación de la CEPAL estrechamente relacionadas con el contenido del proyecto. Un procesamiento especial de las encuestas de hogares generó importantes datos para el análisis del empleo y la equidad.

Obtener nuevos datos fue difícil en los países más pequeños. En varios casos, especialmente en Jamaica, no logramos conseguir el tipo de información necesaria para emprender un análisis sectorial comparativo o series cronológicas lo suficientemente largas como para permitir un análisis cuantitativo. Estas deficiencias se tradujeron a veces, especialmente cuando se abordaron problemas específicos, en el uso de subgrupos ad hoc de países, lo que queda de manifiesto en los capítulos en que se analizan las inversiones, la productividad y el empleo a nivel de país y a nivel sectorial. De la misma forma, no contamos con datos con respecto a todas las variables correspondientes a la totalidad del período hasta 1998 inclusive. Si hubiéramos insistido en incluir siempre a los nueve países durante todo el período, varios temas fundamentales habrían quedado fuera del análisis. Al tener que elegir entre incluir a todos los países o contestar preguntas relevantes, optamos por esto último.

El proyecto se organizó en torno a dos ejes: temas y países. Cinco módulos temáticos establecieron la agenda de fondo; cada uno estuvo dirigido por un funcionario o consultor de la CEPAL. Los cinco módulos comprendieron lo siguiente: reformas y políticas públicas, a cargo de Barbara Stallings; inversiones, a cargo de Ricardo Bielschowsky y Graciela Moguillansky; cambio tecnológico, dirigido por Jorge Katz; empleo, bajo Jürgen Weller, y equidad, a cargo de Samuel Morley. Los resultados de los módulos constituyeron aportes básicos para diversos capítulos del libro, como se apreciará cuando se expresan reconocimientos específicos. Los libros que contienen el análisis y las conclusiones de los módulos de inversión, tecnología, empleo y equidad se publicarán también separadamente. En una sección especial al final del libro se incluye una lista de esas publicaciones y de todas las demás publicaciones del proyecto.

Los coordinadores a cargo del proyecto en cada uno de los nueve países determinaron qué consultores llevarían a cabo los estudios, supervisaron la investigación en colaboración con los coordinadores de los módulos, y produjeron volúmenes editados en que se analizaron las características de las reformas en cada país. Los coordinadores de países fueron los siguientes: en Argentina, Daniel Heymann, CEPAL-Buenos Aires; en Bolivia, Luis Carlos Jemio, Corporación Andina de Fomento; en Brasil, Renato Baumann, CEPAL-Brasilia; en Chile, Ricardo Ffrench-Davis y Osvaldo Rosales, CEPAL-Santiago; en Colombia, Juan José Echavarría, Fedesarrollo; en Costa Rica, Anabelle Ulate, Universidad de

Costa Rica; en Jamaica, Damien King, Universidad de las Indias Occidentales; en México, Fernando Clavijo, Estrategia y Análisis Económico Consultores, y en Perú, Alberto Pasco-Font, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Un comité asesor externo aportó valiosos consejos para la realización del proyecto. Estuvo constituido por seis personas, que combinan experiencia en la formulación de políticas y la investigación. Los miembros fueron Nancy Birdsall, previamente vicepresidente ejecutiva del Banco Interamericano de Desarrollo, actualmente directora de programas económicos del Carnegie Endowment for International Peace; René Cortázar, ex ministro del trabajo en Chile, ex investigador de la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN) y actual director ejecutivo de Televisión Nacional de Chile; Norman Hicks, economista principal de la División de América Latina y el Caribe del Banco Mundial; Juan Antonio Morales, presidente del Banco Central de Bolivia y profesor de economía en la Universidad Católica de Bolivia; Pitou van Dijck, profesor de economía en la Universidad de Amsterdam, y Dorothea Werneck, ex ministra de trabajo y de industria de Brasil, previamente investigadora del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y actualmente gerente de la Agencia de Promoción de Exportaciones.

Además de estos colegas, muchas otras personas participaron en el proyecto. Más de 70 investigadores elaboraron documentos de trabajo que constituyeron aportes básicos para los volúmenes de países y de temas, así como para el presente libro. Dos de esos investigadores en particular, André Hofman, de la CEPAL, y Stephany Griffith-Jones, del Instituto para Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex, Reino Unido, aportaron en forma considerable a la ejecución del proyecto, y también escribieron documentos importantes sobre el crecimiento económico y la economía internacional, respectivamente. Un libro complementario sobre el efecto de las reformas en la agricultura fue editado por Beatriz David y César Morales de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL. Un segundo proyecto complementario sobre las reformas y el medio ambiente fue dirigido por Marianne Schaper, de la División del Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL, y Claudia Schatán, de CEPAL-México. El proyecto sobre el medio ambiente dio como fruto varios documentos de trabajo sobre la materia.

Estamos sumamente agradecidos a todas las personas mencionadas, tanto por su aportación al proyecto en general como por sus comentarios a manuscritos de este libro. Igualmente, agradecemos a otras personas. Gert Rosenthal, el anterior Secretario Ejecutivo de la CEPAL, hizo posible el proyecto por medio de diversos apoyos. Su sucesor, José Antonio Ocampo, leyó dos veces el manuscrito en su totalidad y ofreció comentarios y sugerencias que tuvieron un efecto importante en el libro. Además de las personas mencionadas, otras que hicieron observaciones sobre los manuscritos preliminares o que aportaron colaboraciones especiales a capítulos determinados del libro son Oscar Altimir, Eduardo Antelo, Reynaldo Bajraj, Hubert Escaith, Peter Evans, Enrique Ganuza, Eric Hershberg, Rossana Mostajo, Joseph Ramos, Nola Reinhardt, Jaime Ros, Jaime Saavedra, Rogerio Studart, Anthony Tillett y Vivianne Ventura Dias.

El proyecto fue financiado por el Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (CIID), la Fundación Ford, y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI). Más allá de los aportes financieros de las diversas instituciones, también queríamos agradecer a varias personas cuyo aporte fue especialmente útil: Klaas van der Tempel, ex primer secretario, y Menno Lenstra, actual primer secretario, de la Embajada Real de los Países Bajos en Santiago; Réal Lavergne, ejecutivo de programas del CIID; Anthony Tillett, ejecutivo de programas de la Fundación Ford, y Torsten Wetterblad, ejecutivo de programas de la ASDI.

Varias personas de CEPAL prestaron ayuda muy competente: Lucas Navarro y Claudio Pini como ayudantes de investigación, Ximena Sánchez y María Eugenia Johnson en servicios de secretaría, y Dietrich von Graevenitz y Sofía Astete en administración del proyecto. Jennifer Hoover mejoró considerablemente el manuscrito original en inglés gracias a su capacidad como editora, y Rafael Hernández hizo lo mismo en español. René Chaperó preparó una cuidadosa traducción al español. Sin la ayuda de todas estas personas, este libro no existiría. Somos, por supuesto, responsables de su contenido.

CAPÍTULO I

UNA NUEVA FORMA DE ABORDAR EL ANÁLISIS DE LAS REFORMAS: VÍNCULOS ENTRE LO MACROECONÓMICO Y LO MICROECONÓMICO

En los últimos 10 a 15 años, tuvo lugar en América Latina y el Caribe la transformación más importante de las políticas económicas desde la segunda guerra mundial. Por medio de una serie de reformas estructurales, un número creciente de países han pasado de ser las economías cerradas y dominadas por el Estado que caracterizaban al modelo de industrialización mediante la substitución de importaciones (ISI), a ser economías más orientadas al mercado y más abiertas al resto del mundo. Hay aspectos complementarios del proceso que han otorgado mayor prioridad a la estabilidad macroeconómica, especialmente a tasas de inflación más bajas, y al aumento del gasto en el área social. Los encargados de formular las políticas preveían que estos cambios acelerarían el crecimiento económico e incrementarían las mejoras de la productividad, y que al mismo tiempo se traducirían en la creación de más empleos y en mayor equidad.

¿Se han cumplido esas previsiones? Es imposible en este momento hacer un análisis que no sea sólo preliminar, puesto que en muchos casos las reformas tienen menos de 10 años de vigencia. No obstante, incluso sacar conclusiones tentativas será provechoso. Los gobiernos deben decidir si las nuevas políticas operan en la dirección apropiada, e incluso, si es así, si se beneficiarían de correcciones que pudiesen hacerse a medio camino. Ello requiere más datos y análisis que aquellos con que se contaba cuando comenzamos este proyecto. Además, las conclusiones que puedan extraerse tendrán pertinencia más allá de las fronteras de la propia región. En muchas partes del mundo, como Europa central y oriental, la antigua Unión Soviética, África, algunas partes de Asia, e incluso algunos países industrializados, en lo que concierne a áreas específicas de políticas, los gobiernos experimentan

con cambios similares. Puesto que la región partió antes, otros países están interesados en aprender de sus éxitos y fracasos.

A. LA LITERATURA SOBRE LAS REFORMAS

No somos, por supuesto, los primeros en estudiar las reformas y su impacto. Durante la última década, el material publicado sobre el tema ha sido extenso.¹ Los trabajos iniciales tendían a expresar puntos de vista bastante rígidos, aunque con pocos datos para respaldarlos, en el sentido de que las reformas resolverían la mayoría de los problemas socioeconómicos de la región o que tendrían resultados desastrosos. Con el tiempo y la experiencia, las opiniones han convergido en cierta medida, y ha surgido una evaluación más matizada. Sin embargo, subsisten considerables diferencias de opinión con respecto a si se necesitan reformas complementarias, qué papel debe cumplir el Estado, y qué puede esperarse del nuevo modelo económico. Estas evaluaciones discrepantes dan origen a variaciones en las recomendaciones de políticas.

La mayor parte de los analistas han estudiado las reformas desde el punto de vista de su impacto en el crecimiento. Si bien hacen hincapié en que el crecimiento mejoró con respecto a la década de 1980, la mayoría de ellos sostienen que el impacto fue decepcionante.² El crecimiento posterior a las reformas fue más bajo que el desempeño anterior de la región, menor que en algunas otras regiones, e inferior a lo necesario para hacer frente a los problemas sociales de la región. Otros analistas, sin embargo, señalan que la tasa de crecimiento fue tan buena como se podía esperar o que el crecimiento habría sido más lento sin las reformas.³

1. Gran parte del debate fue generado por dos documentos que ejercieron gran influencia en la definición del nuevo modelo de desarrollo que los gobiernos de América Latina y el Caribe comenzaron a poner en práctica. El Banco Mundial (1991) introdujo el concepto de políticas favorables al mercado (*market friendly*), en tanto que Williamson (1990) acuñó la expresión de Consenso de Washington (*Washington Consensus*). Antes de eso aun, a mediados de la década de 1980, Bela Balassa y tres prominentes economistas latinoamericanos (1986) habían abogado en favor de muchas de estas reformas. Nuestro análisis de las publicaciones posteriores se centra en aquellas obras que abarcan numerosos países y distintos tipos de reformas. Ello induce a prestar especial atención a estudios producidos por los organismos internacionales, lo que puede sesgar nuestra interpretación en alguna medida.

2. Véanse, por ejemplo, CEPAL (1996); BID (1997); Burki y Perry (1997).

3. Easterly, Loayza y Montiel (1997); Lora y Barrera (1997).

El grueso de esos análisis se concentra en el nivel agregado. Una excepción importante es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que señala que la falta de dinamismo estuvo acompañada de cambios fundamentales en los niveles sectorial y microeconómico; por ejemplo, las exportaciones de la región tuvieron un buen desempeño, aunque se concentraron en unos cuantos sectores y generalmente incorporaron niveles bajos de tecnología.⁴

Con respecto al empleo, hay consenso en que la creación de puestos de trabajo fue en general insuficiente, debido más al crecimiento relativamente lento del producto interno bruto (PIB) que a problemas de elasticidades producto del empleo.⁵ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sido la primera en poner de relieve los problemas de calidad del trabajo. Así, Tokman hace hincapié en el hecho de que hubo un fuerte incremento del empleo durante la recuperación económica de la primera mitad de la década de 1990, pero esos puestos de trabajo eran básicamente de bajas remuneraciones y escasa productividad.⁶ Además, el empleo se tornó cada vez más precario, porque los puestos estaban concentrados en el sector informal, generalmente sin seguro social, y porque las empresas modernas externalizaron el proceso laboral, traspasando el costo del ajuste y la inestabilidad a las firmas pequeñas y a los trabajadores independientes.

Existe un desacuerdo algo mayor con respecto al impacto de las reformas en la equidad. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sostiene que el deterioro principal de la distribución ocurrió en la llamada década perdida de los años ochenta y que las reformas contribuyeron a desacelerar la tendencia al deterioro de la distribución de ingreso y al aumento de la pobreza.⁷ En particular, el BID identifica un efecto positivo de la apertura comercial en el ingreso real de los primeros tres quintiles de la distribución del ingreso, y un efecto negativo en el 20% más rico. En contraste, Bulmer-Thomas, sobre la base de datos empíricos correspondientes al período que llega hasta comienzos de la década de 1990, sugiere que los resultados del llamado nuevo modelo económico

4. CEPAL (1996).

5. Véanse, por ejemplo, CEPAL (1997); Lora y Olivera (1998).

6. Tokman (1994). Véase también el documento anual de la OIT titulado *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*.

7. BID (1997); véase también Londoño y Székely (1997).

fueron básicamente regresivos desde el punto de vista de la distribución del ingreso.⁸ Ello se debió a una disminución de los salarios reales, que estuvo acompañada de un incremento del desempleo, de las tasas reales de interés, del peso del sector informal, y de la concentración de la riqueza. El único elemento del proceso de reforma que tuvo un efecto progresivo, de acuerdo con este análisis, fue la reforma fiscal, en cuanto hizo posible reducir la inflación. Del mismo modo, Berry apunta al papel negativo que tuvo la reforma comercial, que favoreció la incorporación de tecnología con uso intensivo de capital y sometió a las empresas pequeñas a intensas presiones competitivas.⁹

Medir el impacto de las reformas en el crecimiento fue difícil, pues diversos procesos actuaron simultáneamente. Además, las propias reformas constituían un proceso, de modo que era difícil captar su efecto en un momento determinado. Este problema fue aún más agudo en el estudio del empleo y la equidad que en el análisis del crecimiento, ya que los datos son menos confiables y la definición de indicadores pertinentes es mucho más compleja. Se han utilizado dos estrategias principales en las publicaciones sobre la materia. La CEPAL, Edwards, y Burki y Perry, entre otros, describen el proceso de reformas y presentan indicadores para captar su grado de puesta en práctica, como el cambio de los aranceles o el número de empresas privatizadas.¹⁰ Este método, entonces, depende fuertemente de ejemplos, indicadores cuantitativos y estudios de caso para evaluar el avance de las reformas. El BID abordó el tema de modo diferente, pues elaboró un índice de reformas para resumir el proceso en cinco áreas (comercio exterior, impuestos, financiamiento, privatización y mercado laboral).¹¹ El BID formuló estos indicadores cuantitativos para abordar el problema de que no había habido un intento sistemático de medir lo que se había reformado; sin esa medición era muy difícil evaluar el impacto y separar las reformas de otras tendencias.

Los esfuerzos encaminados a cuantificar las reformas a menudo confunden las variables de políticas y de desempeño. Dado que es con frecuencia más fácil formular métodos para medir los resultados de una

8. Bulmer-Thomas (1996).

9. Berry (1998).

10. CEPAL (1996 y 1998a); Edwards (1995); Burki y Perry (1997).

11. Véanse especialmente BID (1996); Lora (1997).

actividad que medir la actividad misma, muchos estudios mezclan los dos tipos de indicadores. Así, por ejemplo, los estudios sobre las reformas comerciales usan indicadores como la relación entre las exportaciones más las importaciones y el PIB, en tanto que los intentos de medir la reforma fiscal se basan, por ejemplo, en los impuestos como proporción del PIB. En este sentido, a pesar de sus limitaciones, el índice del BID es un aporte en cuanto a que contribuye a concentrar la atención en las propias reformas.

El método empleado en un estudio para caracterizar las reformas está vinculado a la metodología utilizada para analizar sus efectos. Los estudios que rechazan explícita o implícitamente la posibilidad de medir las reformas tienden a poner de relieve la riqueza y complejidad de los procesos y a hacer evaluaciones que son más que nada históricas. Intentan atribuir los resultados a elementos determinados del nuevo conjunto de políticas. Una variante especial de este planteamiento se halla en un análisis hecho por el Banco Mundial, que cumple "el doble propósito de evaluar el estado de la reforma y del desarrollo económico, *bajo la hipótesis* de que según la experiencia reciente de los países latinoamericanos, el desarrollo económico es en gran medida un reflejo de las reformas macroeconómicas y estructurales".¹²

En contraste con el planteamiento histórico están los estudios que tratan de cuantificar las reformas; utilizan en ese caso sus mediciones como variables independientes en ecuaciones de regresión para "explicar" el crecimiento económico u otras variables de interés. Así, por ejemplo, las ecuaciones de crecimiento del tipo popularizado por Barro tienden a incorporar una variable adicional.¹³ El índice del BID cumple este propósito para muchos analistas, pero se han utilizado también otras variables. En principio, un análisis de este tipo hace posible separar la influencia de las reformas de la de otras circunstancias simultáneas, especialmente las políticas macroeconómicas; en la práctica, las variables están tan interrelacionadas que los resultados son cuestionables.

De hecho, existen problemas con estos estudios, que son extremadamente diversos tanto en cobertura como en metodología. Los análisis cuantitativos del BID, en especial, han sido criticados por las simplificaciones

12. Burki y Perry (1997, p.27), traducción de los autores; énfasis añadido.

13. Barro y Sala-i-Martin (1995).

excesivas necesarias para estructurar los índices de las reformas, y por el intento de sacar conclusiones acerca de sus efectos que van más allá de lo que permiten los datos y sus a veces debatibles análisis económicos. No obstante, estas críticas no deben impedir detectar el avance que significan estos intentos de cuantificar y de lograr la precisión metodológica. Tampoco deben restar importancia a los problemas de otras metodologías basadas casi exclusivamente en el análisis histórico que utiliza ejemplos ad hoc, información circunstancial y opinión de expertos.

Además de problemas metodológicos de diversa índole, aparecen cuatro limitaciones importantes en los estudios analizados.

1) *No haber desagregado las variables.* La tendencia del análisis a centrarse exclusivamente en las variables y procesos a nivel agregado hace difícil captar las diferencias entre países, sectores y actores socioeconómicos en lo que respecta a la adopción, puesta en práctica e impacto de las reformas. Si un resultado posible del proceso de reformas es la creciente heterogeneidad de la estructura productiva y su desempeño, el no desagregar las variables hace imposible reconocer ese aspecto, y menos aun explicarlo. Este problema es importante en dos niveles.

En primer lugar, la falta de atención a procesos y variables a nivel sectorial impide la comprensión de los procesos de especialización en el sistema productivo, que pueden afectar la capacidad de crecimiento de las nuevas estructuras generadas por las reformas. Estos factores pueden también debilitar las cadenas de proveedores en el país, reduciendo de ese modo el efecto de la inversión y de la modernización tecnológica.

En segundo lugar, la inexistencia de análisis y evaluación a nivel microeconómico hace imposible seguir la pista a un objetivo clave de las reformas, el de modificar el comportamiento de los actores, sobre todo de las empresas. Además, hay una carencia de estudios sobre los cambios en el comportamiento empresarial en las áreas de inversión y la incorporación de progreso tecnológico en un conjunto amplio de países, lo que sería un indicador de importancia decisiva del éxito o fracaso del proceso de reformas.

2) *No haber hecho hincapié en los mecanismos de articulación entre las economías nacionales y el contexto internacional.* Este problema se percibe en la escasa atención que se presta a los fenómenos asociados con la apertura a los flujos de capital externo y con la dinámica de la inversión extranjera directa y la asimilación del avance tecnológico. Esto es paradójico, porque

dar atención preferencial a una integración eficiente en una economía mundial cada vez más globalizada es un objetivo fundamental del nuevo modelo de crecimiento. Sin embargo, más allá de un reconocimiento general de la importancia de la apertura comercial, las dimensiones no comerciales de esa integración no reciben una atención adecuada. Tampoco se presta atención suficiente a los vínculos entre las reformas, las políticas macroeconómicas y el contexto internacional.

3) *No haber considerado que el conjunto de reformas y las políticas pueden ser internamente incongruentes.* Si bien el marco de un modelo de desarrollo favorable al mercado (*market friendly*) fue una cualidad característica del diseño de las reformas y de los instrumentos de políticas que éstas generaron, se nota la carencia de un análisis detallado de la congruencia interna entre el conjunto de reformas y las variables de política asociadas. Esto tiene que ver con las relaciones que se establecen entre las propias reformas, entre las reformas y las políticas macroeconómicas y sociales que las acompañaron, y entre las reformas y las políticas, por una parte, y el ambiente internacional en que debe funcionar el nuevo modelo económico, por otra. La suposición de que existía coherencia ha tenido como consecuencia la persistencia de serios problemas.

4) *La escasa atención prestada a la articulación de la dinámica del empleo y la distribución del ingreso con el resto del modelo.* El empleo y la equidad, así como su relación con la inversión, la productividad y el crecimiento, no aparecen en las formulaciones originales del Consenso de Washington y el modelo de desarrollo favorable al mercado (*market friendly*). Hubo un intento posterior de vincular las reformas al empleo y la equidad, pero los mecanismos de transmisión entre los diversos componentes aún no se han conceptualizado adecuadamente.

B. UN NUEVO MARCO CONCEPTUAL

Este libro se basa en la literatura sobre la materia, pero también presenta innovaciones para abordar los cuatro problemas identificados anteriormente. La característica principal que lo distingue de otros estudios comparativos de las reformas económicas es el hecho de centrar la atención en la interacción entre los procesos macroeconómicos y microeconómicos. Para poder avanzar en forma apreciable, es crucial centrarse no sólo en los niveles macroeconómico y regional, sino prestar

más atención a los países y al comportamiento de las empresas, agrupadas por sector, tamaño y tipo de propiedad. Diferentes países y grupos de empresas resultan afectados de manera muy diferente por las políticas gubernamentales, por las reformas estructurales y también por la creciente globalización de la economía mundial. Algunos de dichos actores han logrado aprovechar las nuevas oportunidades creadas, en tanto que otros han visto su situación tornarse cada vez más precaria. La suma de estas modalidades de comportamiento produce las tendencias agregadas que se han observado y medido. Saber lo que está detrás de los datos agregados es fundamental para formular políticas orientadas a mejorar el desempeño económico.

Otra forma de caracterizar nuestro método es señalar que hace fuerte hincapié en la necesidad de que los actores económicos estén en el centro del análisis y de que se intente comprender sus reacciones frente a las políticas gubernamentales, de modo de poder explicar, predecir y, de ser necesario, modificar su comportamiento. En especial, nos concentramos en las decisiones de los empresarios en cuanto a si les conviene o no invertir e incorporar nuevas tecnologías. ¿En qué condiciones internas e internacionales tomarán una decisión positiva? ¿Cuánto tiempo llevará poner en práctica las decisiones en materia de inversión? Sin una respuesta positiva con respecto a las inversiones, y sin un aumento de la productividad mediante la incorporación de progreso técnico y a una mayor especialización de los trabajadores, no habrá crecimiento a mediano y largo plazo, aunque puede producirse una recuperación económica a corto plazo.

La desagregación es también necesaria para analizar otros resultados distintos del crecimiento, especialmente la generación de empleo y cambios en las tendencias de la distribución del ingreso. La capacidad de creación de puestos de trabajo varía considerablemente en el caso de las empresas grandes y pequeñas y en el de aquellas que operan en sectores con uso intensivo de mano de obra, de capital o de recursos naturales. La diferencia en el grado de capacitación que caracteriza a las ocupaciones en las distintas categorías de empresas se convierte entonces en un factor decisivo para determinar la configuración de la distribución del ingreso.

Dada la importancia fundamental de los actores económicos para nuestro método, comenzamos por considerar las reformas como un conjunto de señales que resultan de decisiones gubernamentales en materia

de políticas. Cuando los gobiernos quieren cambiar la manera en que funciona su economía (y su sociedad), toman decisiones de política y las transmiten a los actores del caso; esas decisiones constituyen nuestras señales. Las decisiones gubernamentales son esenciales para crear un nuevo ambiente en que el sector privado pueda operar de modo más dinámico. El ambiente está también influido, positiva o negativamente, por factores internacionales, que generalmente escapan al control de la mayoría de los gobiernos, como los flujos de capital, las tasas de interés, la expansión de la producción en los países importadores, y los regímenes comerciales. Tendrán que tenerse también en cuenta.

Además de estas señales y del ambiente que contribuyen a crear, debemos ocuparnos, en las economías descentralizadas, de la recepción de las señales de políticas a nivel microeconómico. Un primer aspecto relacionado con la recepción se refiere obviamente a la información. ¿Saben los actores que las políticas han cambiado, y qué señales trata de enviar el gobierno por intermedio de sus decisiones normativas? En el mundo real de la información imperfecta, no todos los actores tienen acceso a los mismos canales convencionales, y los canales no convencionales tienen un sesgo aún mayor en favor de algunos grupos con respecto a otros. Por lo tanto, debemos suponer que la información se distribuirá desigualmente, y que los actores menos poderosos tendrán menos acceso.

La información, sin embargo, no es suficiente por sí sola. Una segunda pregunta se relaciona con la credibilidad de la información y las señales. ¿Creen los actores lo que dice el gobierno en un momento determinado, y creen que las nuevas políticas seguirán en vigor en el futuro previsible? Si tienen dudas, no estarán dispuestos a asumir los riesgos que entraña hacer las nuevas inversiones necesarias para incorporar la última tecnología y, en definitiva, para pavimentar el camino que conduzca a un mayor crecimiento.¹⁴

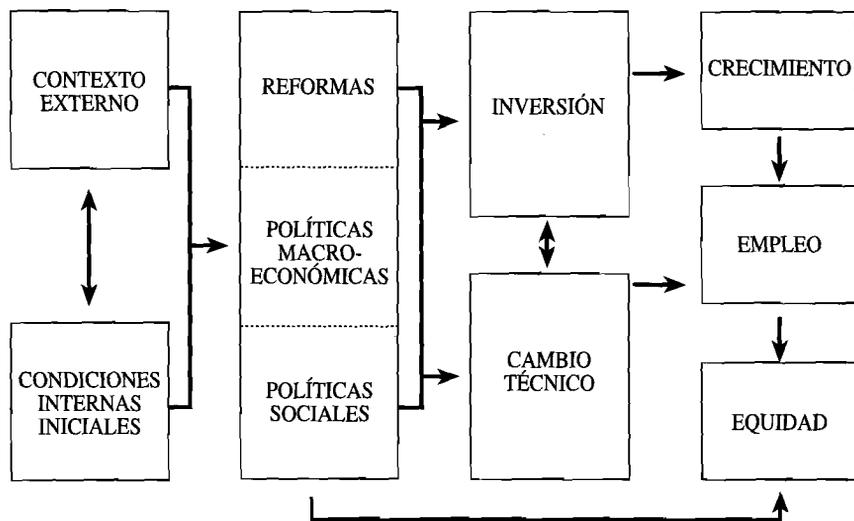
14. Existe una extensa literatura en torno al concepto de la credibilidad, que, hasta hace muy poco, se centró casi exclusivamente en los factores internos que podían afectar a los incentivos que tenían los gobiernos para mantener o cambiar su postura en materia de políticas. Véanse, por ejemplo, Calvo (1986); Rogoff (1987); Persson (1988); Persson y Tabellini (1989), y Rodrik (1989). Recientemente, Drazen (1997) amplió el alcance del debate para incluir factores internacionales, lo que es especialmente pertinente para nuestros fines.

La falta de credibilidad con respecto a las reformas económicas tiene tres posibles orígenes. En primer lugar, los diversos componentes del conjunto de políticas pueden ser incongruentes entre sí. Si las reformas y las políticas no concuerdan entre sí, crean señales ambivalentes, y los destinatarios quedan confundidos acerca de lo que deben hacer. En una situación extrema, la incongruencia puede ocasionar una crisis que precipite un cambio en la postura normativa. En segundo lugar, sectores fundamentales de la población pueden no apoyar las políticas. La falta de apoyo o, más importante aún, una oposición activa puede hacer que los actores en cuestión infieran que las políticas se abandonarán tarde o temprano. En tercer lugar, las reformas pueden existir en el marco de un ámbito internacional desfavorable. Incluso con políticas congruentes y un grado razonable de apoyo interno, un ambiente internacional desfavorable, como la carencia de financiamiento externo o un agudo deterioro de los términos del intercambio, dará origen a problemas de credibilidad. Ello puede ocurrir con políticas que aumenten la apertura de la economía y, por consiguiente, la dependencia con respecto a factores externos.

Estas tres fuentes de problemas de credibilidad están estrechamente interrelacionadas. Un ambiente internacional negativo puede propiciar, o aumentar, la incongruencia entre las políticas. Irónicamente, incluso un contexto externo positivo (como un abundante financiamiento internacional) puede dar lugar a incongruencia y, esa incongruencia, al igual que un ambiente desfavorable, puede debilitar el apoyo a las políticas. En la medida en que los principales actores económicos perciban la presencia de uno o más de estos problemas, es probable que lleguen a la conclusión de que las políticas se modificarán, y tomarán las decisiones correspondientes.

Finalmente, más allá de la información y su credibilidad, los actores económicos deben estar en condiciones de aprovechar las nuevas circunstancias. Por ejemplo, deben tener acceso a recursos financieros nacionales e internacionales que les permitan invertir; deben conocer los avances tecnológicos en su campo; deben tener acceso a equipos que incorporen la nueva tecnología, y deben tener trabajadores con la capacitación necesaria para operar los nuevos equipos. Por otra parte, los recursos a disposición de los diferentes actores varían considerablemente según el tamaño y los sectores en los que operan las empresas.

GRÁFICO I-1
MARCO CONCEPTUAL



Para estudiar los procesos de señales, respuestas y resultados, hemos trabajado con el marco conceptual que aparece en el gráfico I-1.¹⁵ Nuestro marco analítico comienza con el contexto externo, que modelamos como variables relacionadas con el financiamiento internacional y la demanda de exportaciones de América Latina. El desempeño anterior de estas y otras variables internacionales permite determinar las condiciones internas iniciales (económicas, sociales y políticas) en cada país. Actualmente, el contexto externo tiene un fuerte impacto en las políticas gubernamentales, haciendo que ciertas decisiones en el terreno de las políticas sean más probables que otras. Más allá de su efecto en el ámbito de las políticas, el financiamiento externo facilita los procesos de inversión y de cambio tecnológico, en tanto que la demanda internacional y la volatilidad de los flujos financieros tienen un impacto en las variables dependientes, especialmente las tasas de crecimiento.

15. En relación con este marco, estamos en deuda con los autores de la publicación del Banco Mundial titulada *The East Asian Miracle* (1993), a pesar de varias diferencias en los dos planteamientos. En los días iniciales de concepción de este proyecto, cuando la obra mencionada se acababa de publicar, nos aportó varias ideas acerca de cómo conceptualizar una amplia gama de variables y procesos.

Las condiciones iniciales dentro de cada uno de los países están determinadas en su mayor parte por acontecimientos internos, aunque también hay factores externos que influyen en ellas. Pese a que estas variables son fundamentales para determinar las decisiones que se adopten en materia de política en respuesta a ellas, no intentaremos explicarlas, sino que las consideraremos como dadas. Por su impacto en el diseño de las políticas, estamos especialmente interesados en diversas variables, tales como las tasas de crecimiento y de inflación, la estructura de la producción y el empleo, y los vínculos con la economía mundial. Las características sociales de la población y la capacidad de los gobiernos para decidir políticas y ponerlas en práctica son también importantes. A nivel de las empresas, el aprendizaje acumulado y la capacidad productiva son elementos que los gobiernos deben tener en cuenta.

Basándose en las condiciones iniciales existentes en cada país y en el contexto externo, los gobiernos adoptan decisiones de reforma (como la liberalización de las importaciones, la liberalización financiera interna, la apertura de la cuenta de capital, la privatización y la reforma tributaria), de las políticas macroeconómicas (como las medidas en materia fiscal, monetaria y cambiaria) y de las políticas sociales (especialmente en lo que refiere a educación y salud). Si bien en todos los países incluidos en este estudio se llevaron a cabo importantes reformas y cambios en las políticas macroeconómicas y sociales, las decisiones específicas de políticas no fueron siempre las mismas. Por el contrario, uno de los temas que queremos investigar es la diferencia entre las decisiones relativas a las reformas y aquellas que inciden sobre las políticas y su puesta en práctica, así como la forma en que ello afectó a los resultados.

En el estudio se analizan las inversiones y el cambio tecnológico tanto a nivel agregado como a nivel sectorial, con el fin de identificar qué determina la reacción ante las reformas. A nivel agregado, la reacción está relacionada con la interacción de las reformas con las políticas macroeconómicas y el contexto internacional. La incertidumbre creada por los cambios en las reglas del juego y por la inestabilidad de las principales variables macroeconómicas merece particular atención. El comportamiento de estas variables y la incertidumbre que generan pueden producir una reacción lenta en el ámbito de la inversión y el cambio tecnológico. A nivel sectorial, estudiamos los mecanismos de transmisión

entre estas variables y el proceso de inversión, así como la incorporación de nuevas tecnologías, mecanismos que operan por medio de cambios en la estructura del mercado, y en la estrategia empresarial y el ingreso de nuevos actores a mercados específicos.

Las tres variables dependientes del modelo son el crecimiento, el empleo y la equidad. El crecimiento en el período posterior a las reformas se compara con el del período base, 1950-1980, y sus componentes (es decir, acumulación de capital, acumulación de mano de obra y productividad) se analizan en un marco de contabilidad del crecimiento. Las características del proceso de crecimiento (en especial los tipos de empresas que expanden la producción rápidamente o que se rezagan) y las decisiones respecto del tipo de tecnología que se incorporará determinarán la generación de empleo; este último se desagrega por sectores productivos y tamaño de la empresa. Las características del empleo, especialmente las diferencias salariales entre los trabajadores calificados y los no calificados, son importantes para determinar la distribución del ingreso, aunque esto puede ser contrarrestado por otras tendencias económicas y sociales.

C. SEIS HIPÓTESIS

Utilizamos este marco para estudiar un conjunto de seis hipótesis, que toman como punto de partida el consenso a que se había llegado –tal como se indicó al comienzo de este capítulo– sobre el impacto de las reformas: el crecimiento ha sido lento; el empleo ha aumentado ligeramente y hay problemas en cuanto a la calidad de los puestos de trabajo, y la desigualdad no se ha atenuado y puede incluso haber acentuado. Las hipótesis están dirigidas a responder la pregunta de por qué el impacto no ha sido más favorable.

En primer lugar, las condiciones iniciales existentes en los diversos países eran bastante diferentes, lo que afectó la profundidad que alcanzaron las reformas. Entre las variables de especial importancia se pueden mencionar la estabilidad macroeconómica, las distorsiones económicas, las tasas anteriores de crecimiento, y los problemas de gobernabilidad. Mientras mayores habían sido los problemas en el pasado reciente, más dispuestos se hallaron los países a emprender reformas en gran escala con la esperanza de mejorar el desempeño económico

futuro. Al mismo tiempo, un pasado de turbulencias y de intentos fallidos de reforma o estabilización aumentaba los problemas de credibilidad de los gobiernos empeñados en cambiar el curso de las políticas. Los países que habían tenido buenos resultados en el pasado se sintieron mucho menos movidos a emprender reformas riesgosas, y es probable que tuvieran también menos apoyo para intentarlo.

En segundo lugar, los gobiernos frecuentemente introdujeron reformas que eran incongruentes con sus políticas macroeconómicas y sociales. El caso más obvio es cuando persistieron las altas tasas de inflación y los déficit fiscales, lo que dejó a los actores económicos enfrentados a la incertidumbre. Sin embargo, aun si se logra la estabilidad, pueden existir otras contradicciones. Por ejemplo, la apreciación del tipo de cambio, estimulada por los flujos de capital liberalizados, impide a las empresas aprovechar plenamente las nuevas oportunidades que ofrece la liberalización comercial. La forma en que se controlan los déficit presupuestarios puede también generar contradicciones: reducir los gastos en políticas sociales limita la capacidad de crecimiento y posiblemente aumenta también la desigualdad, en tanto que reducir la inversión pública limita la expansión de la infraestructura básica.

En tercer lugar, las reformas fueron lentas en cuanto a producir un impacto a nivel microeconómico, debido a la gran incertidumbre que suscitaban, especialmente si estaban combinadas con inestabilidad macroeconómica. Ello hizo vacilar a los inversionistas en lo que atañe a emprender proyectos en gran escala, pues prefirieron aplazar la toma de decisiones irreversibles. Una posibilidad es que el tiempo que demore una reforma en tener impacto varíe arbitrariamente según las condiciones de cada país. Por otro parte, es también posible que la adaptación al grado de incertidumbre y a su impacto en los cálculos de riesgo y de rentabilidad de los inversionistas siga un patrón uniforme entre países.

En cuarto lugar, la reacción heterogénea de los actores ayuda a explicar que, hasta la fecha, el desempeño haya sido inferior a lo esperado en la mayoría de los países de la región, así como la diferencia en el desempeño de los diversos países. Podemos suponer una recepción heterogénea de las señales (que crea sectores avanzados y sectores rezagados). En un contexto en el que hay simultáneamente sectores en crecimiento y otros en caída, la respuesta agregada de las economías sería necesariamente pequeña. El porcentaje de actores que reciben las señales y que responden positivamente a éstas también varía de un país

a otro (y de un sector a otro y una empresa a otra según el tamaño), por lo que los promedios nacionales varían considerablemente. Dentro de los países y sectores, la experiencia de los actores económicos origina una recepción heterogénea de las señales de las reformas, así como una respuesta igualmente heterogénea a éstas. Los efectos repercuten en nuestras tres variables dependientes: las tasas de crecimiento, el empleo y la equidad.

En quinto lugar, los efectos positivos de las reformas a menudo resultaron debilitados por tendencias desfavorables en la economía internacional. Los flujos de capital, por ejemplo, ayudaron a mantener un crecimiento elevado, a pesar de contribuir a distorsiones como la sobrevaloración de los tipos de cambio. No obstante, las pronunciadas bajas o cambios de sentido de los flujos de capital (y su gran inestabilidad) pueden desbaratar los efectos positivos. En cuanto al comercio, la demanda externa puede contribuir al crecimiento económico, pero la inestabilidad de los precios de exportación y las repentinas bajas de la demanda pueden debilitar el impacto positivo. Las reformas han exacerbado tanto los efectos positivos como los negativos, al aumentar la apertura de las economías a los flujos internacionales.

En sexto lugar, las reformas fueron incompletas en el sentido de que carecieron del apoyo institucional que generalmente se encuentra en el mundo industrializado. Un ejemplo clave se relaciona con el desarrollo de los mercados de factores, es decir, de capital, tecnología y trabajo. Si bien estos mercados son imperfectos en todas las economías, son especialmente deficientes en los países en desarrollo, como los de América Latina y el Caribe. Los mercados de capital no tienen segmentos de largo plazo, los mercados laborales no ofrecen oportunidades de capacitación a trabajadores no calificados o de bajos niveles de calificación, y los avances tecnológicos suelen limitarse a las empresas más grandes. Otro aspecto en que las reformas fueron incompletas tiene que ver con la falta de un marco regulador apropiado para complementar las privatizaciones y la liberalización financiera. Por ejemplo, las crisis bancarias han sido frecuentes en los países de América Latina y el Caribe en los últimos años, ya que sus gobiernos no han logrado establecer y poner en vigor reglas adecuadas relativas a las reservas bancarias y a las prácticas crediticias.

D. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El centro de atención de nuestro planteamiento sobre las relaciones entre lo macroeconómico y lo microeconómico y la importancia cardinal de los actores tiene claras repercusiones sobre nuestra metodología. Específicamente, debemos ir más allá de los modelos econométricos característicos de la mayor parte de las investigaciones económicas. Aunque de hecho utilizamos métodos cuantitativos cuando es posible (por ejemplo, emprendemos análisis econométricos para explicar los resultados en materia inversiones y de crecimiento, así como las tendencias del empleo y la equidad), muchas secciones de los capítulos siguientes recurren a análisis cualitativos e históricos. De manera especial, la compleja interrelación de las variables propicia el uso de esta última metodología en el análisis sectorial de la inversión.

El período posterior a las reformas abarca un lapso relativamente breve, y mezclar datos de antes y después de las reformas implica supuestos estadísticos que pueden o no ser válidos. Al igual que otros investigadores, hemos emprendido ese análisis, pero los resultados deben interpretarse con considerable cautela. Aunque el habernos concentrado en nueve países limita el número de observaciones disponibles, nos permite no obstante entrar en más detalles con respecto al marco de políticas y al marco institucional. En algunos casos particulares, especialmente en el capítulo sobre la equidad, el análisis recurre a un conjunto mayor de países, lo que hace más factible el análisis econométrico.

La cuestión relativa a la periodización va más allá de los problemas relacionados con la cantidad de observaciones. Gran parte de la bibliografía sobre las reformas se centra en comparaciones entre las décadas de 1980 y 1990. Ello origina desde luego un sesgo en los resultados, puesto que la década de 1980 se caracterizó por un crecimiento muy bajo y el deterioro de diversos indicadores sociales. Un análisis comparativo de ambas décadas, por consiguiente, atribuye a las reformas resultados que son meramente consecuencia de la recuperación. Para evitar ese problema, algunos estudios han preferido a hacer comparaciones con la década de 1970, pero esa comparación está también sesgada, ya que los años setenta fueron un período de excepcional dinamismo merced a los recursos tomados en préstamo, lo que a la larga se tradujo

en la crisis de los años ochenta. En otras palabras, la situación económica no era sostenible. Obviamente, la mejor comparación posible sería con una situación económica de las mismas características en que no se hubiese llevado a cabo ninguna reforma. Puesto que este tipo de análisis "contrario a los hechos" (*counterfactual*) es sumamente difícil,¹⁶ nuestra solución es utilizar como base de comparación cuando sea posible al período 1950-1980, que proporciona una mejor medición del desempeño económico anterior.

Como se señaló más arriba, centrarse en nueve países tiene ventajas y desventajas. Limita la gama de metodologías que se pueden emplear, y en algunos casos excluye el uso de técnicas cuantitativas, pero permite lograr una comprensión más cabal de la interacción de variables que son difíciles, si no imposibles, de medir con precisión. Como estas últimas variables pueden proporcionar la clave para comprender los mecanismos que están detrás de los resultados cuantitativos obtenidos por otros investigadores, el sacrificio de la precisión puede valer la pena.

Se seleccionaron estos nueve países en particular porque eran los que tenían la experiencia más prolongada de reformas en la región. Dado que el objetivo del proyecto era estudiar el impacto de las reformas, esa era la forma más obvia de seleccionar la muestra.¹⁷ Cuatro de los países, Bolivia, Chile, Costa Rica y México, tienen reformas que datan por lo menos de mediados de la década de 1980, pues, en el caso de Chile datan de mediados de los años setenta, con un período de ímpetu renovado que se inició a mediados de la década de 1980. Otros cuatro países, Argentina, Brasil, Colombia y Perú, comenzaron sus reformas a comienzos de los noventa.¹⁸ A Jamaica se la considera con frecuencia dentro del grupo de los reformadores que empezaron más temprano, pero nuestro análisis ubica la fecha de iniciación de sus reformas a comienzos de los años

16. Esta metodología se está usando en un proyecto conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la CEPAL y el BID. Véase Vos y otros (por publicarse).

17. La alternativa podría haber sido una muestra que incluyese a países reformadores y no reformadores, tomando a los últimos como grupo de control. La razón principal que tuvimos para no optar por esta alternativa de diseño de la investigación fue que dos de los países que integrarían la muestra como no reformadores (Ecuador y Venezuela) tenían dificultades tan grandes que habría sido imposible llegar a conclusiones significativas. La inestabilidad macroeconómica y la falta de consenso acerca de la necesidad de llevar a cabo reformas dieron lugar a condiciones económicas extremadamente volátiles, en las que no se podrían haber detectado las tendencias a largo plazo de la inversión, la productividad y otras variables.

18. Argentina tuvo una corta experiencia con las reformas al finalizar la década de 1970, pero el proceso fue abandonado y no se lo reanudó hasta que Carlos Menem asumió la presidencia en 1989.

noventa. Dado el historial mucho más largo de las reformas chilenas, en los capítulos siguientes se presta especial atención al estudio de ese país.

Si bien se seleccionó a los países por su historial de reformas, también representan la gran mayoría de la población, la producción y el comercio internacional de América Latina y el Caribe. Como puede verse en el cuadro I-1, los nueve países representan 81% de la población, 90% del PIB, y 88% del comercio internacional (el promedio de exportaciones más importaciones) de la región. En términos de PIB per cápita, se encuentran ligeramente por sobre el promedio regional. Finalmente, otras características de la muestra son relativamente variadas. Abarca a los tres países más grandes de la región (Argentina, Brasil y México), tres economías de tamaño mediano (Chile, Colombia y Perú) y tres de las más pequeñas (Bolivia, Costa Rica y Jamaica), países que al mismo tiempo exhiben una considerable diversidad geográfica dentro del continente.

Basándonos en un análisis en detalle de este grupo de países, podemos llegar a una mejor comprensión de los procesos estimulados por las reformas económicas. Podemos identificar qué países y qué tipo de empresa tuvieron un mejor desempeño y por qué, y cómo, esa heterogeneidad afectó a la distribución del ingreso. Sólo si prestamos atención a estas preguntas estaremos en condiciones de proponer un conjunto de recomendaciones de políticas en el capítulo final.

El libro está organizado de la siguiente manera. En el capítulo II se analiza el contexto internacional en que ocurrieron las reformas, haciendo hincapié en el comercio y los flujos de capital. En el capítulo III se analizan las reformas, las políticas macroeconómicas y las políticas sociales, junto con sus interrelaciones. El capítulo IV es el primero de dos capítulos que se centran en el nivel agregado de análisis, en este caso, el análisis de las tendencias de las inversiones, la productividad y el crecimiento. El capítulo V continúa con un análisis a nivel agregado de la generación de empleo (incorporando las dimensiones de cantidad y de calidad) y la equidad. En el capítulo VI se pasa a los niveles sectorial y microeconómico, para examinar interrogantes que no tuvieron respuesta a nivel agregado. En particular, el capítulo se centra en analizar si las reformas han cambiado la estructura de la producción, las inversiones y la productividad de modo de permitir un crecimiento más rápido y sostenible, así como un nivel satisfactorio de oportunidades de empleo. El capítulo VII presenta un resumen de las conclusiones y nuestras recomendaciones de políticas.

CUADRO I-1
PESO DE LOS NUEVE PAÍSES DEL PROYECTO EN EL TOTAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1998

<i>Países</i>	<i>Población (millones)</i>	<i>PIB (miles de millones de dólares de 1995)</i>	<i>PIB per cápita (dólares de 1995)</i>	<i>Exportaciones (miles de millones de dólares de 1998)</i>	<i>Importaciones (miles de millones de dólares de 1998)</i>
Argentina	36.1	304.8	8 438	25.3	31.0
Bolivia	8.0	7.6	959	1.3	2.3
Brasil	166.3	711.9	4 281	51.1	60.8
Chile	14.8	76.9	5 187	14.8	17.1
Colombia	40.8	83.9	2 056	10.9	14.6
Costa Rica	3.8	9.8	2 550	5.4	6.2
Jamaica	2.5	4.7	1 869	1.4 ^a	3.1 ^a
México	95.8	428.1	4 467	117.3	125.3
Perú	24.8	65.5	2 642	5.7	8.2
Total nueve países	392.9	1.693.2	3 605	233.2	268.6
Total América Latina y el Caribe^b	485.5	1.876.1	3 865	263.4	307.2
Participación de los nueve (porcentaje)	80.9	90.3	111.5^c	88.5	87.4

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Los datos de Jamaica corresponden a 1997.

^b El total de América Latina y el Caribe se refiere a 20 países en lo que respecta a población, PIB y PIB per cápita; se refiere a 17 países en lo que respecta a exportaciones e importaciones.

^c PIB per cápita promedio ponderado de los nueve países como porcentaje del PIB per cápita promedio ponderado de los 20 países.



CAPÍTULO II

EL CONTEXTO INTERNACIONAL: 'EL COMERCIO Y LOS FLUJOS DE CAPITAL

El proceso de reformas en América Latina y el Caribe se llevó a cabo en el contexto de una economía internacional crecientemente integrada.¹ Aunque existe cada vez mayor conciencia de que el proceso actual de globalización tiene importantes antecedentes históricos, especialmente a fines del siglo XIX y comienzos del XX, hay también consenso en cuanto a que esta oleada de integración es excepcional. La globalización de los mercados de capital es muy extensa, y a la vez la integración de los mercados de bienes y servicios, tecnología e información está creando una convergencia gradual de las características de la producción y el consumo en todo el mundo.

La globalización se considera un proceso de disminución multilateral de las restricciones normativas al libre movimiento de bienes y servicios a través de las fronteras nacionales y regionales, o como un fenómeno microeconómico guiado por las estrategias y de comportamiento de las grandes empresas.² Estas estrategias han causado intensos procesos internacionales de reestructuración económica a nivel sectorial y empresarial, lo que ha dado como resultado la ola más grande de fusiones y adquisiciones de la historia de la economía. Detrás de estos procesos microeconómicos hallamos una revolución tecnológica, especialmente en los campos de las comunicaciones, la informática y el transporte. Estos cambios han reducido los costos, el tiempo y la complejidad de la

1. Griffith-Jones (2000) fue un valioso aporte para el análisis de los flujos de capital en este capítulo; Vivianne Ventura Dias contribuyó al análisis del comercio. Ninguna de ellas es responsable de las conclusiones a que se llegó.

2. Oman (1994).

producción, fortaleciendo de ese modo las ventajas de esparcir los costos de la tecnología en grandes tandas de producción, comercializando marcas mundiales, y operando a escala global.³ Todos estos cambios tuvieron un impacto en el desempeño económico de América Latina en la últimas décadas. Este capítulo, sin embargo, se concentra en la globalización del comercio y los flujos de capital hacia y desde la región, puesto que un análisis detallado de las dimensiones microeconómicas de la globalización, especialmente de la revolución tecnológica, sobrepasa el ámbito de este libro.

El argumento básico del capítulo es que las tendencias de la economía internacional han tenido efectos sumamente contradictorios en el proceso de reformas y el desempeño de las economías de la región. Las reformas en general, especialmente la privatización y la liberalización del comercio y de la cuenta de capital, proporcionaron incentivos para un fuerte aumento de los flujos de capital privado hacia la región a comienzos de la década de 1990. Esos flujos ayudaron a mantener las tasas de crecimiento más altas estimuladas por las propias reformas, aun cuando generaron distorsiones como la sobrevaloración de los tipos de cambio. Al mismo tiempo, la contracción o los cambios de sentido de los flujos originaron crisis que tuvieron un alto costo en lo que respecta al crecimiento y la inversión. Del mismo modo, la liberalización comercial permitió el aumento de las importaciones de equipos e insumos requeridos por la modernización, pero también contribuyó al incremento de los déficit comerciales, que tuvieron que financiarse por medio de una afluencia inestable de capital. En resumen, las economías de América Latina son aún vulnerables a los problemas de balanza de pagos.

El capítulo se centra principalmente en la participación de los países de América Latina y el Caribe en el proceso de globalización a partir de 1980. En la segunda sección se analizan los cambios en las modalidades del comercio y el efecto de los precios de los productos primarios en el ingreso de divisas. Se examina también la importancia de los mercados internacionales y regionales en la integración internacional de América Latina y el Caribe y las restricciones institucionales del nuevo régimen de comercio internacional. En la tercera sección se caracterizan los flujos de capital según su volumen y composición, prestándose

3. Turner y Hodges (1992).

especial atención a la inestabilidad de los diferentes tipos de flujos y a la relación entre los flujos de capital y las características del crecimiento económico. El capítulo termina con algunas conclusiones acerca de los vínculos entre la economía mundial y el proceso de reformas y acerca de su impacto combinado en el desempeño económico de América Latina y el Caribe.

A. LAS RELACIONES COMERCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El valor del comercio mundial se caracterizó por una extraordinaria tendencia ascendente en el periodo de la posguerra. De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio (OMC), las exportaciones mundiales de mercancías aumentaron de 58 mil millones de dólares en 1948 a 5.3 billones de dólares en 1997.⁴ En términos reales, la expansión del comercio durante esos 50 años sobrepasó por amplio margen la expansión de la producción. El valor del comercio de América Latina también aumentó rápidamente, aunque creció más lentamente que el promedio mundial. En 1948, el valor total de las exportaciones de mercancías de la región fue de alrededor de 7 mil millones de dólares, y se elevó a 230 mil millones de dólares en 1997. El incremento del volumen de las exportaciones de América Latina fue mucho más bajo que el promedio mundial en las décadas de 1960 y 1970, y fue también inferior al crecimiento del PIB regional (véase el cuadro II-1). En otras palabras, las exportaciones perdían peso como proporción de la producción en América Latina, en tanto que en otras partes del mundo sucedía lo contrario.⁵ Las políticas comerciales en los países industrializados tuvieron algún grado de responsabilidad en esta tendencia, pero ésta resultó básicamente de la decisión de los gobiernos latinoamericanos de industrializarse mediante una estrategia orientada hacia adentro.

4. OMC (1998).

5. Las estadísticas relativas al comercio de América Latina en las décadas de 1960 y 1970 estuvieron fuertemente influidas por el comportamiento de Brasil y Venezuela. Por ejemplo, el promedio simple de las tasas de crecimiento del volumen de las exportaciones, excluida Venezuela, superó el crecimiento del PIB en el período 1955-1965 y fue muy similar en el de 1965-1973. Véase Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000).

CUADRO II-1
 TASAS DE CRECIMIENTO DEL COMERCIO Y LA PRODUCCIÓN,
 1960-1998
 (Porcentajes)

Regiones	Componentes	1960-1970	1970-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1998
Mundo	PIB	5.2	3.7	2.0	3.3	2.3
	Exportaciones (volumen)	7.4	5.1	2.5	6.4	6.7
	Exportaciones (valor)	9.3	20.3	-0.6	12.1	6.3
	Importaciones (volumen)	8.6	5.4	2.7	7.1	7.0
	Importaciones (valor)	9.2	20.2	-0.4	12.0	6.3
América Latina	PIB	5.5	5.6	0.6	1.9	3.4
	Exportaciones (volumen)	3.1	2.2	5.5	5.1	9.3
	Exportaciones (valor)	5.7	20.6	0.8	5.8	9.8
	Importaciones (volumen)	4.9	7.4	-5.9	6.4	14.3
	Importaciones (valor)	6.3	21.7	-8.1	9.7	14.3

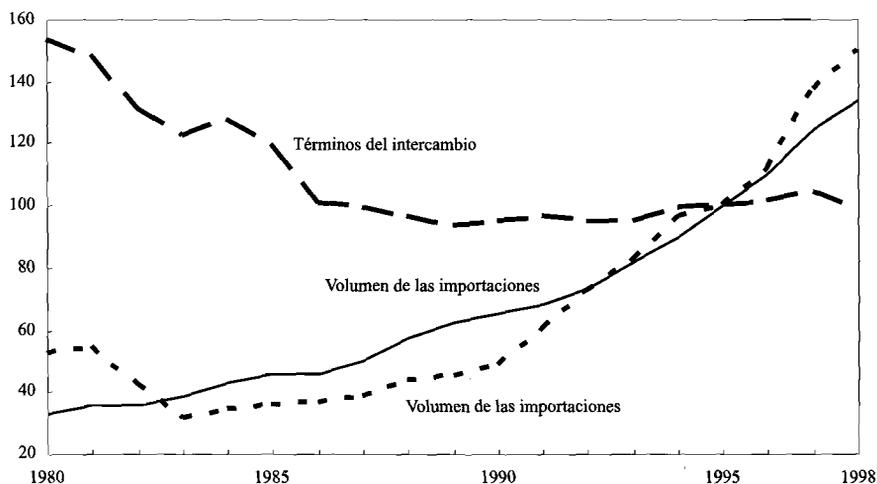
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1998, con respecto al período 1960-1995; y Naciones Unidas, *World Economic and Social Survey*, 1999, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1999, con respecto al período 1996-1998.

Este esquema cambió a principios de la década de 1980. El volumen de las exportaciones se incrementó con mayor rapidez que el PIB de la región durante todo el período 1990-1998 y también con mayor rapidez que el volumen de las exportaciones de todo el mundo. Inicialmente, este cambio podría atribuirse al comienzo de la crisis de la deuda externa, cuando América Latina tuvo que producir superávits comerciales para atender el servicio de la deuda al no contar con flujos de capital. El proceso de reformas, no obstante, puede haber sido importante en cuanto a mantener el sólido desempeño de las exportaciones, incluso después de la reanudación de los flujos de capital. Un factor adicional en los años noventa fue la apertura de los mercados regionales de América Latina para el intercambio de bienes de mayor valor agregado, como se analizará más abajo.

El rápido crecimiento del volumen de las exportaciones durante las décadas de 1980 y 1990 se vio contrarrestado a menudo por las tendencias negativas de los precios de las exportaciones, especialmente en el período 1980-1985. A partir de entonces, mejoraron los precios, aunque algunos grupos de productos tuvieron un desempeño más deficiente. Los precios de los productos primarios distintos de los combustibles gozaron de una situación muy favorable desde fines de 1993 hasta mediados de 1997, cuando la crisis financiera en Asia paralizó una demanda en auge de todos los productos primarios. En el gráfico II-1 se muestra que los términos de intercambio se deterioraron en toda la región durante los años ochenta, se mantuvieron uniformes a comienzo de los años noventa y mejoraron levemente de 1994 a 1997 antes de volver a caer.

En el cuadro II-1 y el gráfico II-1 se muestran también las tendencias de las importaciones de América Latina y el Caribe. Exceptuando el período 1980-1985, el volumen de las importaciones aumentó con mayor

GRÁFICO II-1
INDICADORES COMERCIALES, 1980-1998
(1995 = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1998* (LC/G.2038-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, No. de ventas: S.99.II.G.3.

celeridad que el de las exportaciones; la diferencia fue especialmente notable en la década de 1970. Después de 1985, el aumento del valor de las importaciones sobrepasó con creces al de las exportaciones, provocando aumentos de los déficit comerciales. El rapidísimo aumento de las importaciones a partir de 1990 se debió en parte a la demanda contenida de bienes importados de todo tipo (artículos de consumo así como bienes de capital e intermedios) después de casi una década de en la que su crecimiento estuvo restringido por falta de divisas. Se debió también al llamado efecto riqueza que siguió a la estabilización, y se vio facilitado por la disminución de los aranceles y de las barreras no arancelarias y por la sobrevaloración de los tipos de cambio en muchos países de la región.

La composición de las exportaciones de mercancías de América Latina y el Caribe reflejó la configuración del comercio mundial en su totalidad, de acuerdo con lo cual los bienes primarios tuvieron una participación decreciente. Aunque los productos primarios todavía representaban más de la mitad del valor de las exportaciones de la región en 1980, habían bajado a menos de una cuarta parte en 1998 (véase el cuadro II-2). Estos promedios ocultan marcadas diferencias en todo el conjunto de países, especialmente entre México y el resto. En particular, gracias al sólido desempeño de las exportaciones de bienes manufacturados de México, combinado con el hecho de que las ventas externas de ese país representaron cerca del 40% de todas las exportaciones de América Latina y el Caribe a fines de la década de 1990, la proporción de las exportaciones de bienes manufacturados se elevó apreciablemente (acerca de la comparación entre México y otros países, véase en el capítulo VI).

El destino geográfico de los flujos comerciales de América Latina también cambió considerablemente en las últimas décadas, especialmente en la de 1990. Dos acontecimientos importantes explican en parte los cambios, y ambos están vinculados a los procesos de integración regional. En primer lugar, la puesta en práctica del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) redundó en un aumento impresionante de la participación de los Estados Unidos en las exportaciones e importaciones de México. Mientras los Estados Unidos compraban entre 63% y 70% de las exportaciones mexicanas entre 1965 y 1990, a fines de la década de 1990 compraron casi el 85%. Tal como ocurre con la composición de las exportaciones, la magnitud del comercio mexicano también tiende a sesgar los promedios regionales en lo que respecta a su composición geográfica. México representó el 70% de todas

CUADRO II-2
 ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS,
 1970-1998^a
 (Porcentajes)

<i>Tipo de exportación</i>	1970	1980	1990	1998 ^b
Productos primarios	56.9	54.5	38.9	22.7
Agricultura	33.0	18.6	15.0	12.1
Minería	8.0	5.4	4.8	2.9
Energía	15.9	30.5	19.1	7.7
Semimanufacturas	34.3	30.1	30.9	19.8
Manufacturas	8.3	15.1	29.0	55.9
Tradicionales	2.2	4.5	6.5	9.2
Insumos básicos	1.9	2.4	7.3	5.5
Nuevas industrias, intensivas en mano de obra	2.7	4.7	8.0	24.5
Nuevas industrias, intensivas en capital	1.5	3.5	7.2	16.7
Otras	0.5	0.3	1.2	1.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Monto (miles de millones de dólares)	13.1	81.2	113.7	255.7

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

^b Los datos de Jamaica corresponden a 1997.

las exportaciones de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁶ a los Estados Unidos durante los años noventa. La participación de los Estados Unidos como destino de las exportaciones de América Latina aumentó de ese modo de 33% en 1965 a casi 50% en 1997, con la inclusión de México. Si se excluye ese país, la participación de los Estados Unidos de hecho disminuyó, de 30% en 1965 a 25% en 1997. Una situación similar se da para las importaciones.⁷

6. Once países son miembros de la ALADI: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

7. CEPAL (1999b).

En segundo lugar, la integración avanzó a un rápido ritmo entre dos grupos de países en América del Sur: el Mercado Común del Sur (Mercosur), que comprende a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con Bolivia y Chile como miembros asociados, y la Comunidad Andina, que reúne a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Estos acontecimientos motivaron una participación creciente del comercio intrarregional, especialmente en el primer grupo; el comercio dentro del Mercosur representó 7% del total del comercio internacional del grupo en 1992 y 20% en 1998. En el caso de la Comunidad Andina hubo un aumento paralelo de 8% a 11%. Ocurrieron acontecimientos similares en América Central y el Caribe, aunque estos países también alcanzaron una mayor integración en el espacio económico de los Estados Unidos. El comercio en el ámbito del Mercado Común Centroamericano (MCCA) se incrementó de 22% a 25% entre 1992 y 1998, en tanto que el de la Comunidad del Caribe (CARICOM) creció de 6% a 19% entre 1992 y 1997.⁸

En contraste con el fuerte dinamismo de las relaciones comerciales con los Estados Unidos y dentro de la región, el intercambio comercial entre Europa y América Latina se estancó en las últimas décadas. Las exportaciones regionales hacia la Unión Europea disminuyeron de 22% a 14% del total entre 1990 y 1998. El comercio con Japón y los países asiáticos en desarrollo representa actualmente sólo una pequeña proporción para la región en conjunto (menos de 6% de las exportaciones totales en 1998), pero se ha convertido en un mercado importante para varios países, especialmente Chile y Perú. En 1998, Chile destinaba 30% de sus exportaciones a Asia, y Perú, el 23%.⁹

Al combinar los datos sobre la composición de las exportaciones y su destino geográfico surgen algunas conclusiones importantes. El intercambio comercial de América Latina con Europa y Asia sigue siendo principalmente del tipo interindustrial, de acuerdo con lo cual la región exporta productos primarios (con inclusión de materias primas elaboradas) e

8. Las relaciones en el seno de los grupos regionales de integración de América Latina y el Caribe no se limitan al intercambio comercial. Los flujos de inversión a través de las fronteras son también importantes, como lo son las relaciones políticas entre los países. Véase la publicación anual de la CEPAL *América Latina y el Caribe frente a la economía mundial*, donde se hallará un extenso análisis de estas materias.

9. CEPAL (1999b).

importa bienes industriales. El comercio con los Estados Unidos, dominado por México, es más del tipo intraindustrial, en el que se intercambian bienes manufacturados en ambos lados, aunque las exportaciones de manufacturas de América Latina tienden a ser menos sofisticadas. Es principalmente dentro de la propia región donde el comercio no sólo implica una mayor proporción de bienes manufacturados sino que también consiste en productos con uso más intensivo de tecnología y mano de obra calificada. El desafío, entonces, es utilizar el comercio intrarregional como base para avanzar hacia exportaciones con mayor valor agregado dirigidas a otras partes del mundo.

La importancia de éste desafío se torna evidente si examinamos las tendencias de la competitividad latinoamericana en los últimos tiempos. Las exportaciones regionales perdieron participación en el mercado de los países industrializados en conjunto. Entre 1985 y 1990, la participación disminuyó de 6.2% a 4.8%; entre 1990 y 1996 aumentó algo, a 5.3%. Aunque se recuperó parte del terreno perdido, la región se mantiene muy a la zaga del desempeño de los exportadores de Asia oriental,¹⁰ de notable dinamismo, que aumentaron su participación de 6.3% a 9% en 1985-1996.¹¹ Entre los países industrializados, como ya hemos visto, se logró un pequeño avance en los Estados Unidos, en tanto que hubo una disminución en Europa. El contraste con los exportadores asiáticos es muy marcado, pues estos más que duplicaron su participación en los países europeos, lo que sugiere que el mediocre desempeño de las exportaciones latinoamericanas a Europa tiene más que ver con los tipos de bienes exportados que con el acceso a los mercados.

Otro indicador de competitividad clasifica la especialización de las exportaciones en sectores dinámicos y sectores rezagados en los mercados de los países industriales. El software usado para hacer estos cálculos permite clasificar las exportaciones de un país o una región en cuatro grupos: aquellas merced a las cuales un exportador logra mayor participación en el mercado en sectores dinámicos (estrellas en ascenso), logra mayor participación en sectores rezagados (estrellas en decadencia), pierde participación en sectores dinámicos (oportunidades perdidas),

10. China, Hong Kong, Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur, Taiwán (provincia de China) y Tailandia.

11. Cálculos de los autores, utilizando la base de datos y software descritos en Banco Mundial/CEPAL (1999).

o pierde participación en sectores rezagados (en retirada). En el cuadro II-3 se muestra que la región aumentó sus exportaciones en los sectores dinámicos de 13% en 1985 a 38% en 1996, reduciendo a la vez considerablemente sus exportaciones en los sectores rezagados. Cerca de la mitad de ese avance, no obstante, se debió a México. Además, los exportadores asiáticos se desempeñaron mucho mejor en el mismo período. La diferencia se debe al tipo de exportaciones: los bienes manufacturados sobre la base de recursos naturales (típicos de América Latina) son menos dinámicos que las manufacturas con mayor valor agregado (típicas de Asia oriental).

CUADRO II-3
EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y ASIA A LOS PAÍSES
INDUSTRIALIZADOS, 1985 Y 1996
(Porcentajes)

Regiones (año)	Estrellas en ascenso ^a	Estrellas en decadencia ^b	Oportunidades perdidas ^c	En retirada ^d	Total
América Latina y el Caribe(1985)	13.4	16.5	11.5	58.6	100.0
América Latina y el Caribe (1996)	37.6	29.5	13.1	29.8	100.0
América Latina y el Caribe, excluido México (1985)	8.1	32.4	11.1	48.3	100.0
América Latina y el Caribe, excluido México (1996)	21.3	38.4	11.3	29.1	100.0
República de Corea, Hong Kong, Singapur y provincia china de Taiwán (1996)	53.6	7.4	33.4	5.5	100.0
China, Indonesia, Malasia y Tailandia (1996)	62.2	28.4	5.5	3.9	100.0

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de Banco Mundial/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *TradeCAN: Database and Software for a Competitive Analysis of Nations. User Guide, 1999*, Washington, D.C., 1999.

^a Países exportadores que logran mayor participación en sectores dinámicos.

^b Países exportadores que logran mayor participación en sectores rezagados.

^c Países exportadores que pierden participación en sectores dinámicos.

^d Países exportadores que pierden participación en sectores rezagados.

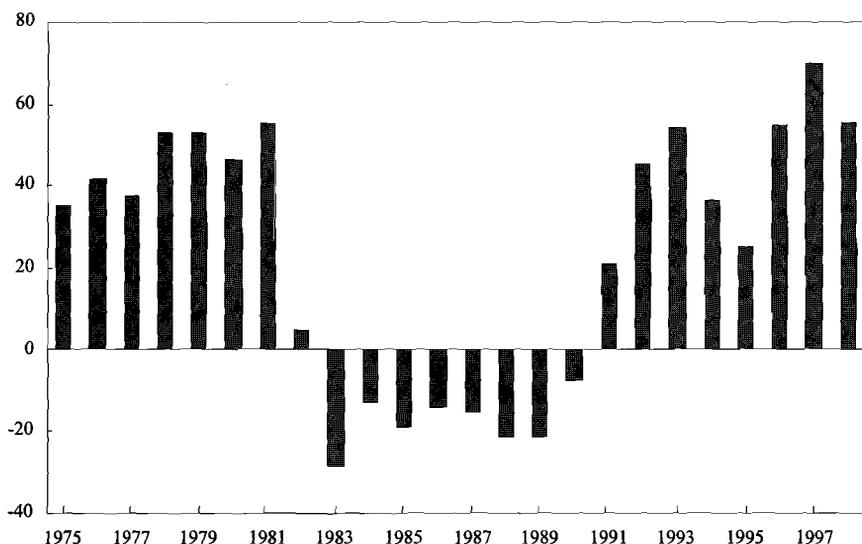
Si los países de América Latina y el Caribe quieren promover las exportaciones en el futuro, deben hacerlo de conformidad con las nuevas reglas del juego. La Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, ahora la OMC) limitó las opciones en este sentido. En especial, están explícitamente prohibidos los subsidios supeditados al desempeño de las exportaciones y también a favorecer el uso de productos nacionales en lugar de los importados. No obstante, queda más libertad de acción que la que generalmente se percibe. Si bien ya no se pueden utilizar las subvenciones directas a las exportaciones, hay otras opciones que aún son factibles. Diversas políticas macroeconómicas son totalmente compatibles con las nuevas reglas; por ejemplo, se puede establecer un tipo de cambio que estimule las exportaciones. También se pueden tomar medidas para apoyar la competitividad nacional, siempre que sean generales y no solamente orientadas a las exportaciones; por ejemplo, políticas de desarrollo de recursos humanos, promoción de la innovación, construcción de infraestructura, información sobre el mercado y promoción de las empresas pequeñas. Finalmente, se pueden instaurar medidas de facilitación de la actividad comercial para promover la inversión extranjera directa, lo que puede contribuir a aumentar las exportaciones de un país.¹²

B. LOS FLUJOS DE CAPITAL HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El comportamiento de los flujos de capital hacia la región en las últimas dos décadas fue mucho más variable que el comportamiento de los flujos comerciales. Hubo tres cambios de sentido importantes: después de un considerable repunte entre 1975 y 1981, la región experimentó una salida neta de capitales de 1983 a 1990, antes del nuevo repunte ocurrido en la década de 1990. Los grandes flujos de la última década se caracterizaron por un alto nivel de inestabilidad a corto plazo. Como se analizará después, una razón que explica la actual inestabilidad tiene que ver con la composición cambiante de los flujos de capital. En el gráfico II-2 se resume el perfil de los flujos netos de capital privado hacia América Latina de 1975 a 1998.

12. Kuwayama (1999); véase también Tussie (1997).

GRÁFICO II-2
 FLUJOS NETOS DE CAPITAL, 1975-1998
 (Miles de millones de dólares de 1990^a)



Fuente: Stephany Griffith-Jones, "International capital flows to Latin America", serie Reformas Económicas, No. 55 (LC/L.1351), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^aLos datos se deflacionaron por el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos.

El importante aumento del volumen de los flujos privados hacia la región en la década de 1990 puede explicarse por factores internos y externos. Las amplias reformas estructurales llevadas a cabo por la mayoría de los países de la región contribuyeron en gran medida a estimular el retorno del capital privado. También fue decisiva para el proceso la adopción de políticas macroeconómicas más equilibradas, como la eliminación de los déficit presupuestarios y la implantación de políticas monetarias más restrictivas. Las reformas permitieron facilitar el ingreso de capital extranjero y aumentar la capacidad crediticia de los prestatarios latinoamericanos.

Los factores externos fueron también extremadamente importantes. A comienzos de la década de 1990, la recesión en los países industriales

y la reducción de las tasas de interés en los Estados Unidos contribuyeron a la afluencia de capitales externos a América Latina. Ello supuso que un cambio en esta situación, como el incremento de las tasas de interés en los Estados Unidos, podía causar una reducción de los flujos de capital hacia la región, lo que sucedió en 1994-1995. La liberalización financiera en los países industrializados y la creciente diversificación internacional de las carteras de los inversionistas institucionales contribuyeron también a estimular en general el flujo de capital hacia los mercados emergentes, entre ellos América Latina.¹³

El aumento de los flujos hacia la región en la década de 1990 estuvo acompañado de una mayor inestabilidad de esos flujos. No sólo se repitieron auges y caídas a lo largo del tiempo, sino que además esa volatilidad se hizo más frecuente en los últimos años. Las dos crisis recientes, es decir, la crisis del peso mexicano de 1994-1995 y la crisis financiera internacional de 1997-1999, causaron violentas oscilaciones en el nivel de los flujos de capital hacia la región. La crisis del peso mexicano motivó un cambio de sentido importante pero bastante breve de los flujos de cartera hacia la región en 1995, mientras que la crisis financiera internacional que comenzó en Asia causó una considerable disminución de los flujos de capital hacia América Latina y una crisis monetaria en Brasil.

En el cuadro II-4 aparecen la media, la desviación estándar y el coeficiente de variación de los flujos de capital a la región para cada uno de los tres subperíodos mencionados. Estos cálculos muestran que, aunque el volumen medio de los flujos de capital hacia América Latina en la década de 1990 (en dólares constantes) fue aproximadamente el mismo que en el período anterior a la crisis de la deuda, los flujos se han tornado mucho más inestables. Es más, los ciclos de auge y caída han sido mucho más frecuentes en la década de 1990 que en los años setenta y ochenta. En cuanto a lo positivo, las recuperaciones también parecen más rápidas.

En comparación con los flujos comerciales, las características de los flujos de capital están más estrechamente relacionadas con las del crecimiento económico, como puede verse en el gráfico II-3. Durante el período 1976-1981, la región creció a un promedio de alrededor de 4.5% al año, recibiendo flujos de capital, medidos con respecto al PIB, de un nivel similar. Durante el período de escasez de capital entre 1982 y 1990,

13. Véase un análisis de estos factores en Griffith-Jones (1998).

el crecimiento bajó a alrededor de 1.3% al año, en tanto que los flujos netos de capital hacia la región se tornaron negativos. El crecimiento y la afluencia de capital presentaron tendencias positivas en la década de 1990, aunque después de 1994 las fluctuaciones del crecimiento del PIB fueron mayores que las fluctuaciones de los movimientos netos de capital como proporción del PIB, mientras que anteriormente se apreciaban las características contrarias.

CUADRO II-4
FLUJOS DE CAPITAL HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,
1975-1998

<i>Períodos</i>	<i>Media^a</i>	<i>Desviación estándar^a</i>	<i>Coficiente de variación</i>
1975-1981	45.6	8.1	17.8
1982-1990	-15.4	9.6	-62.3
1991-1998	44.9	16.7	37.1

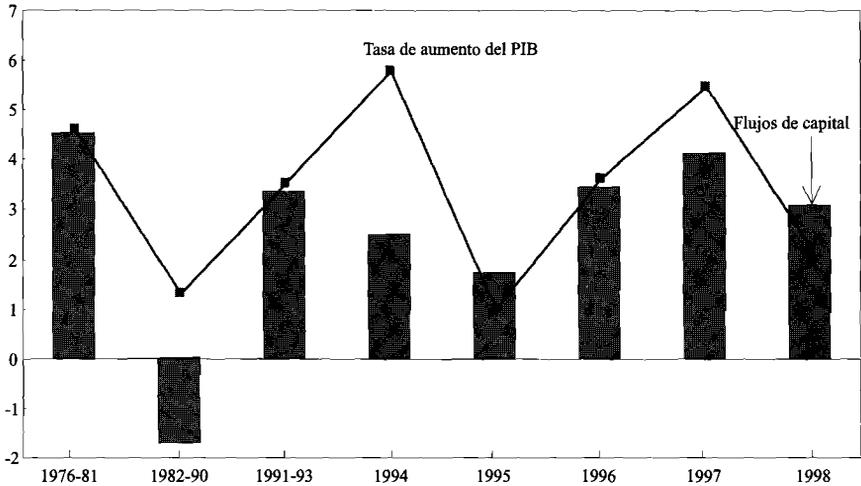
Fuente: Stephany Griffith-Jones, "International capital flows to Latin America", serie Reformas económicas, N° 55 (LC/L.1351), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Miles de millones de dólares.

Las fluctuaciones del crecimiento en América Latina provienen de varios factores internos y externos; la inestabilidad de los flujos de capital, si bien muy importante, es sólo uno de ellos. Además, la causalidad entre los flujos y el crecimiento va en ambos sentidos, puesto que las altas tasas de crecimiento son uno de los factores que atraen el financiamiento extranjero hacia las economías en desarrollo. Se puede concluir que la afluencia de capital contribuye al logro de niveles más altos de crecimiento en la región, aunque las marcadas reducciones o los cambios abruptos de sentido en los flujos tienen un fuerte impacto en las economías de la región, especialmente si causan crisis financieras.

El efecto en el crecimiento del PIB de los niveles de flujos netos de capital ocurre en primera instancia a través del impacto de esos flujos en las importaciones, aunque varios otros mecanismos, como la variación de los niveles de préstamos bancarios, son también importantes. Flujos cuantiosos permiten más importaciones, lo que reduce la restricción externa a un mayor uso de la capacidad productiva. Una mayor

GRÁFICO II-3
 TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB Y FLUJOS NETOS DE CAPITAL,
 1976-1998^a
 (Porcentajes)



Fuente: Stephany Griffith-Jones, "International capital flows to Latin America", serie Reformas Económicas, No. 55 (LC/L.1351), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Flujos netos de capital como proporción del PIB.

demanda agregada facilita el aumento de la producción y el empleo. Si continúan los flujos de capital, se utiliza toda la capacidad productiva disponible, y aumenta la confianza de los actores privados. Los flujos pueden así llevar a incrementar los niveles de inversión, lo que aumentaría la probabilidad de un crecimiento más sostenible. En este panorama de crecimiento sostenido, los efectos positivos de los flujos de capital podrían interactuar con los impactos positivos de las reformas; estos incluyen la transferencia de una tecnología más eficaz que permita aumentar la productividad, así como respuestas más dinámicas de los empresarios, que ven sus esfuerzos por invertir e innovar recompensados con el aumento de las utilidades y del crecimiento.

Es más común, desgraciadamente, un panorama menos halagüeño. Cuando los flujos de capital pierden dinamismo o se vuelven negativos, ello propicia en primera instancia una marcada contracción de las importaciones, pues las exportaciones reaccionan con mayor lentitud; la

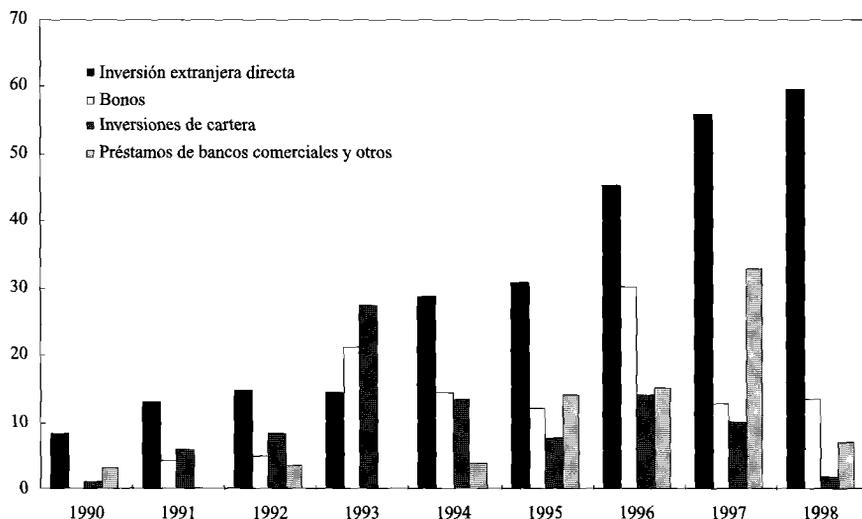
contracción de las importaciones se traduce luego en una baja del crecimiento. Estos vínculos claramente tuvieron un impacto negativo en América Latina en 1983-1989, cuando flujos de capital negativos y el gran incremento del servicio de la deuda fueron factores importantes en la espectacular caída de las importaciones (de alrededor del 40% en esta primera instancia); esta caída, a su vez, fue un factor relevante en el magro desempeño en materia de crecimiento de la región durante esos años. Las fuertes disminuciones de dinamismo o la salida de capitales ocasionaron una baja de las importaciones y un menor crecimiento también en la década de 1990. Además, los fuertes repuntes de los flujos de capital contribuyeron a la sobrevaloración de los tipos de cambio, independientemente del régimen de tipo de cambio adoptado. Esta sobrevaloración desalentó la inversión en bienes comerciables, especialmente los exportables, que se suponía serían uno de los elementos más dinámicos de las economías reformadas.

Entre los factores determinantes uno muy importante en lo que respecta a la inestabilidad de los flujos de capital es su estructura de plazos. En el gráfico II-4 se desglosan los flujos de capital privado hacia América Latina entre 1990 y 1998 en inversión extranjera directa (IED), bonos, inversiones de cartera y préstamos de bancos comerciales. Los bonos y las inversiones de cartera (que tienden a tener mayor liquidez) y el crédito bancario (alrededor de 50% del cual fue de corto plazo en este período) fueron más inestables que la IED en la década de 1990.

En el gráfico II-5 se examina el comportamiento de la IED en forma más detallada. América Latina y el Caribe recibieron flujos de IED de aproximadamente 60 mil millones de dólares en 1998, un aumento considerable con respecto a años anteriores. En efecto, los flujos de IED hacia la región tuvieron un auge en la década de 1990. La IED hacia los países miembros de la ALADI repuntó de 5 mil millones de dólares en 1985-1989 a 12 mil millones de dólares en 1990-1994, para alcanzar 48 mil millones de dólares en el de 1995-1998. Las inversiones realizadas en 1990-1997 representaron el 45% del volumen acumulado de IED, que sobrepasó los 300 mil millones de dólares al finalizar el período. Brasil recibió el monto más cuantioso de IED, pero su proporción del volumen total de IED en la región bajó de 62% a 39% para el total de la década, en tanto que la de México subió de 21% a 26%.¹⁴

14. CEPAL (1998c).

GRÁFICO II-4
 COMPOSICIÓN DE LOS FLUJOS NETOS DE CAPITAL PRIVADO,
 1990-1998
 (Miles de millones de dólares)

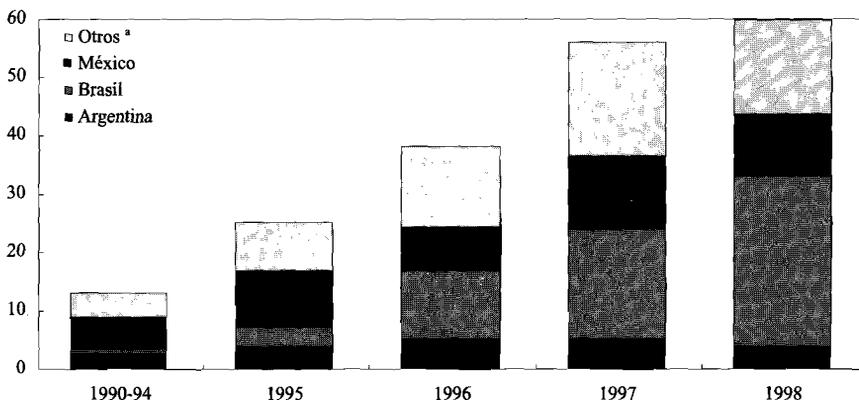


Fuente: Stephany Griffith-Jones, "International capital flows to Latin America", serie Reformas Económicas, No. 55 (LC/L.1351), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

Si bien la privatización fue un factor importante en los flujos de IED, la adquisición de activos privados también lo fue, especialmente en la segunda mitad de la década, cuando grandes firmas privadas nacionales en los campos de electricidad, manufacturas y petróleo fueron adquiridas por inversionistas extranjeros.¹⁵ Este proceso tuvo como consecuencia un importante incremento de la participación de subsidiarias de

15. En 1994-1996 los inversionistas privados centraron su atención en la creación de nuevos activos relacionados con grandes proyectos de inversión y en la modernización de empresas que ya habían establecido en la región o adquirido por la vía de la privatización. En 1996-1997, en cambio, la inversión se orientó fundamentalmente hacia la adquisición de empresas existentes, como había ocurrido a comienzos de la década. Según estimaciones correspondientes a 1997, el 71% de la IED (41 700 millones de dólares de un total de 58 500 millones) en los países miembros de la ALADI se destinó a la adquisición de activos existentes. De este total, las compras netas de activos del sector privado ascendieron a 24 300 millones de dólares, es decir, el 58% de las adquisiciones totales de activos y el 42% del total de IED (CEPAL, 1998c).

GRÁFICO II-5
 FLUJOS NETOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1990-1998
 (Miles de millones de dólares)



Fuente: Stephany Griffith-Jones, "International capital flows to Latin America", serie Reformas Económicas, No. 55 (LC/L.1351), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

empresas transnacionales (ETN) en las ventas de las mayores empresas de la región. Entre las 500 firmas más grandes en todos los sectores económicos, las ETN aumentaron su participación en las ventas totales de 27% en 1990-1992 a 39% en 1998, captando así 12 de los 16 puntos porcentuales que las empresas estatales perdieron como resultado de la privatización. Una evolución similar ocurrió entre los 200 principales exportadores, en cuyo ámbito las ETN acrecentaron su participación de 31% a 45%, y entre las principales firmas manufactureras (véase el capítulo VI).¹⁶ En este contexto, la inversión nueva cumplió un papel menos importante durante la década, aunque la ampliación y modernización de las compañías privatizadas atrajeron una afluencia relativamente cuantiosa en 1994-1996. Los datos indican que en el bienio 1998-1999 ocurrió un proceso similar.¹⁷

16. CEPAL (2000b).

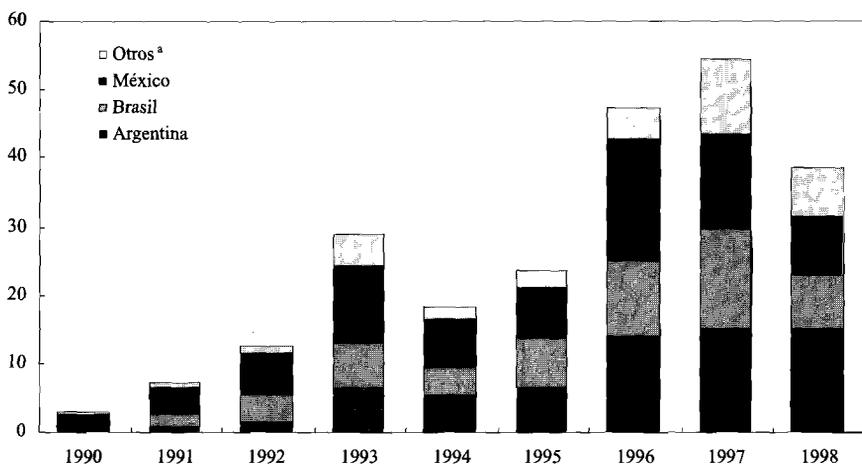
17. CEPAL (1998c) y (2000b).

Otros tipos de capital también adquirieron cada vez mayor importancia en América Latina y el Caribe en la década de 1990, especialmente las emisiones de bonos internacionales. Antes de 1989, los países de América Latina y el Caribe sólo tenían acceso limitado al mercado de bonos internacionales. Desde entonces, la región ha gozado de amplio acceso, y la importancia de los bonos como fuente de financiamiento externo ha aumentado considerablemente. En el gráfico II-6 se muestra que el volumen de emisiones de bonos internacionales en América Latina y el Caribe se incrementó de menos de 3 mil millones de dólares en 1990 a un máximo de 54 mil millones en 1997. Las emisiones de bonos por los países latinoamericanos se redujeron durante la crisis del peso mexicano de 1994-1995, se recuperaron después rápidamente y volvieron a decrecer en 1998. El financiamiento mediante bonos es relativamente costoso para la región, ya que los márgenes han sido altos. Además, las primas, que habían ido en descenso desde la crisis del peso mexicano, tuvieron una fuerte alza como resultado de la crisis financiera internacional que comenzó a mediados de 1997. La crisis también puso fin al mejoramiento de los promedios de vencimiento de las emisiones de bonos latinoamericanos que se había logrado anteriormente.¹⁸

Las emisiones internacionales de acciones fueron otra fuente importante de capital para los países latinoamericanos en la década de 1990, aunque en mucho menor medida que las emisiones de bonos. Las emisiones de acciones disminuyeron en forma pronunciada como resultado de la crisis del peso mexicano; a diferencia de los bonos, se recuperaron sólo gradualmente en 1996-1998, no logrando alcanzar los niveles anteriores a la crisis. La participación del crédito bancario en los flujos totales de capital privado hacia América Latina fue apreciablemente menor en los años noventa que en los años setenta. Los bancos que notifican al Banco de Pagos Internacionales (BPI) mostraron un constante aumento de la cartera de préstamos a la región, de alrededor de 200 mil millones de dólares en 1993-1994 a casi 300 mil millones a mediados de 1999. La proporción de deudas de corto plazo (hasta un año) de los prestatarios latinoamericanos aumentó durante la década de 1990, de cerca de

18. Es importante señalar que la tendencia hacia vencimientos cada vez más largas antes de la crisis se vio contrarrestada por la proporción cada vez mayor de bonos emitidos con opciones. Debido a que las opciones permiten al prestamista retirarse antes de la fecha oficial de vencimiento, el mejoramiento puede haber sido una ilusión. Véase Griffith-Jones (2000).

GRÁFICO II-6
EMISIÓN DE BONOS INTERNACIONALES, 1990-1998
(Miles de millones de dólares)



Fuente: Stephany Griffith-Jones, "International capital flows to Latin America", serie Reformas Económicas, No. 55 (LC/L.1351), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Bahamas, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

37% en 1991 a casi 52% en la primera mitad de 1999. No obstante, la proporción de deudas de corto plazo en América Latina fue inferior a la de Asia, donde la cifra se mantuvo en más de 60% entre 1992 y 1997.¹⁹

C. CONCLUSIONES

Varios elementos del ámbito internacional han influido en el impacto de las reformas en el desempeño económico. Con respecto al comercio mundial, el valor de las exportaciones latinoamericanas en el período de las posguerra experimentó una clara tendencia al alza, al tiempo que la participación de la región en la totalidad de las exportaciones mundiales

19. BPI (1999).

disminuyó, aunque mostró algún grado de recuperación en los años noventa. La aceleración del crecimiento de las exportaciones en la última década se explica en parte por las reformas económicas como se verá en capítulos siguientes. Sin embargo, el mayor incremento de las exportaciones (en volumen y en valor) no se tradujo en un aumento comparable de la producción. Es esta divergencia de tendencias lo que se debe remediar.

Los flujos mundiales de capital también aumentaron rápidamente, y en este caso la participación de América Latina se incrementó. Estas tendencias se encuentran tanto en los flujos de inversiones de cartera como en la IED, si bien las primeras crecieron más que la última. Una característica fundamental de los flujos de capital hacia la región fue su inestabilidad, y los ciclos de repuntes y bajas pronunciadas se hicieron más frecuentes en la década de 1990. Las crisis también se tornaron más frecuentes y la mayor inestabilidad dio origen a incertidumbre, lo que desalentó la inversión, factor crucial para que las reformas fructifiquen y redunden en un mayor crecimiento en el futuro. Mucho más evidentemente que en el caso del comercio, los niveles de flujos de capital y de crecimiento parecen estar estrechamente correlacionados en América Latina. Cuando aumentan los flujos de capital, se acelera el crecimiento económico; cuando disminuyen notoriamente o se vuelven negativos, se reduce el crecimiento (o incluso la producción).

Existe una importante relación entre las tendencias del comercio y de los flujos de capital. Una de las razones por las que América Latina y el Caribe muestra un débil nexo entre las exportaciones y el crecimiento del PIB es que la creación de ese nexo requiere tiempo para el desarrollo de redes de proveedores. Es decir, la inversión tiene que producirse en muchos sectores y firmas de diferente tamaño, entre los que se cuentan proveedores pequeños y medianos así como plantas de montaje, con el fin de que las grandes firmas exportadoras transmitan el crecimiento a otros ámbitos de la economía. Si la inestabilidad de los flujos de capital es tal que el proceso de inversión se interrumpe frecuentemente, no habrá los necesarios incentivos a la inversión. Por supuesto, nunca existirán las condiciones perfectas, pero la inestabilidad de la década de 1990 puede haber sido excepcional. La difícil experiencia con los flujos de capital en esa década plantea la posibilidad, señalada en gran parte de las publicaciones recientes sobre la materia, de que los fuertes repuntes de flujos de capital fácilmente

reversibles tengan efectos negativos en el crecimiento y el desarrollo a largo plazo.²⁰ Ello contrasta con el caudal cada vez mayor de datos empíricos que muestran que la IED contribuye al crecimiento a largo plazo, tal como podría hacerlo el comercio internacional.²¹ En el capítulo final recomendamos medidas de política para potenciar los beneficios del comercio y los flujos de capital y que permitan reducir los problemas que se puedan derivar de los mismos.

20. Véanse, por ejemplo, Bhagwati (1998); Radelet y Sachs(1998); Rodrik (1998).

21. Véanse, por ejemplo, Borensztein, de Gregorio y Lee (1995); Ffrench-Davis y Reisen (1997).

CAPÍTULO III

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las reformas estructurales han modificado el contexto en el que funcionan las economías de América Latina y el Caribe, al dar más relieve a los mecanismos de mercado por sobre los controles administrativos, al papel del sector privado a expensas del papel del Estado, y a la integración regional en la economía mundial. Los objetivos de las políticas macroeconómicas –fiscales, monetarias y cambiarias– también han cambiado, dándose una renovada prioridad al establecimiento y mantenimiento de cuentas equilibradas. Tanto las reformas como las políticas macroeconómicas están orientadas a crear mejores condiciones para un crecimiento rápido por medio de mayor inversión y cambio tecnológico. Las políticas sociales han logrado también importantes avances durante la década de 1990, ya que todos los gobiernos han incrementado el gasto social, lo que refleja el punto de vista de que esta área puede complementar otros esfuerzos encaminados a alcanzar el progreso económico, aumentando al mismo tiempo el grado de equidad social. No obstante, subsisten problemas debido a la falta de consenso respecto del papel de los sectores público y privado y las dificultades inherentes al mejoramiento de la calidad de los servicios sociales.

El propósito de este capítulo es ofrecer información sistemática acerca de lo que ha sucedido en estos ámbitos de política y analizar las relaciones entre éstos, con el fin de establecer la base para interpretar la respuesta de los actores del sector privado a las nuevas iniciativas de política. Con respecto a las reformas mismas y las políticas macroeconómicas, los países tuvieron esencialmente dos comportamientos diferentes, según sus condiciones iniciales. Un grupo de países, para los cuales las condiciones iniciales eran excepcionalmente difíciles, se

convirtieron en reformadores radicales y llevaron a cabo muchos cambios de manera rápida. Los países del segundo grupo contaban con condiciones iniciales más favorables y fueron más cautos en cuanto a emprender reformas estructurales profundas. Las políticas sociales han seguido una lógica diferente, basada más que nada en su historial. Los países con una sólida tradición de gasto social mantuvieron esa postura, en tanto que los otros hicieron esfuerzos especiales por ponerse a ese nivel. Las interacciones entre las reformas y las políticas fueron con demasiada frecuencia incongruentes, originando reacciones de los actores económicos que no fueron óptimas. Se deberá prestar atención a esta área en el futuro.

En la primera sección se examina el proceso de reformas: las razones de los cambios, las reformas que fueron más importantes, un conjunto de indicadores para medir las reformas, y las diferencias entre los países con respecto a su puesta en práctica. Después, se pasa a los logros macroeconómicos y las interacciones entre las reformas y las políticas macroeconómicas. También se examinan las tendencias de las políticas sociales, con especial atención en el gasto en educación y salud. En la conclusión se analizan las consecuencias que ello tiene en aspectos tratados en otros capítulos, a saber, la inversión, el crecimiento, el empleo y la equidad.

A. REFORMAS ESTRUCTURALES DE PRIMERA GENERACIÓN

Las reformas estructurales emprendidas por América Latina y el Caribe marcaron el cambio más significativo en la estrategia de desarrollo desde la iniciación del llamado modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI). Como se ha documentado extensamente, el modelo de ISI se apoyaba en dos pilares principales: un papel de preponderancia para el Estado (es decir, el gasto público como proporción importante del PIB, extensas regulaciones, y una presencia creciente de las empresas estatales) y una economía relativamente cerrada (es decir, altas barreras arancelarias, cuotas y controles de cambio).¹

1. En un importante trabajo sobre este período, Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000) sostienen que la expresión "industrialización mediante sustitución de importaciones" es inadecuada. Sugieren que "industrialización guiada por el Estado" o "industrialización acelerada" serían formas más precisas. Hacen hincapié también en el hecho de que los gobiernos cambiaron sus políticas durante el período y no se atuvieron a un modelo constante desde el principio hasta el fin de éste.

A pesar de las críticas *ex post*, estas políticas tuvieron bastante éxito en cuanto a aumentar el grado de sofisticación y el desempeño en materia de crecimiento de varias economías de la región. En la década de 1970, por ejemplo, Brasil y México fueron frecuentemente comparados con la República de Corea y la provincia china de Taiwán como economías de industrialización reciente. Las tasas medias anuales de crecimiento en Brasil y México entre 1950 y 1980 fueron de 7.0% y 6.5% respectivamente, en tanto que sus sectores industriales se convirtieron en poderosos motores del crecimiento y el empleo. Sus canastas de exportación otorgaron un importante papel a los productos industriales, aunque el comienzo de las exportaciones de petróleo de México a fines de la década de 1970 disminuyó tal proporción en ese país. Las economías más pequeñas también experimentaron un crecimiento satisfactorio durante el modelo de ISI. Entre los países del proyecto, Colombia y Costa Rica crecieron más de 5% al año durante el período 1950-1980.²

En las décadas de 1960 y 1970, las economías de industrialización reciente de Asia adoptaron una orientación explícita hacia las exportaciones basada en su experiencia previa con la ISI. Los países de América Latina y el Caribe, por el contrario, prefirieron una estrategia más variada: Perú profundizó su proceso de sustitución de importaciones; otros, como Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica, comenzaron a promover las exportaciones, y México y especialmente Brasil optaron por una combinación de ambas alternativas. Casi todos los países de la región procuraron financiar los déficit comerciales, aumentar la inversión y, en algunos casos, el consumo, por medio de un mayor acceso al capital externo, especialmente préstamos de los bancos comerciales internacionales con su nueva superabundancia de petrodólares. En Argentina y Chile, los prestatarios eran principalmente del sector privado; en otros casos, predominaban los empréstitos al sector público. Solamente Colombia no tuvo una participación importante en el auge de empréstitos, aunque comenzó a obtener más fondos a fines de la década de 1970.

Inicialmente, la alianza entre los bancos, que necesitaban prestatarios, y los países latinoamericanos, que necesitaban capital para fines internos, parecía ser ventajosa para todos. El aspecto negativo fue la

2. Los datos son de Hofman (2000).

acumulación de una cuantiosa deuda, que se aproximó a los 350 mil millones de dólares en 1982. Esta deuda podría haber sido manejable si los precios y las tasas de interés internacionales hubiesen seguido por la senda que la mayoría de los observadores preveían, pero ocurrieron cambios importantes a comienzos de los años ochenta. Los precios de los productos primarios, salvo el petróleo, tuvieron una fuerte baja, lo que dio lugar a grandes déficit comerciales. Al mismo tiempo, las tasas internacionales de interés más que se duplicaron. Como la mayor parte de los nuevos préstamos se había contratado a tasas de interés flotantes y, cada vez más, a corto plazo, se crearon las condiciones para la crisis de la deuda que comenzó con la moratoria de México en agosto de 1982.

En los primeros años después del comienzo de la crisis de la deuda, se dio por sentado generalmente que los programas de estabilización serían suficientes para pasar la crisis hasta que comenzara otro ciclo crediticio. Sin embargo, un nuevo estado de ánimo se extendió por la región en la segunda mitad de la década, a medida que se hacía evidente que la aproximación al problema no era realista. Varios factores convergieron para impulsar a los gobiernos hacia la adopción de decisiones de mayor alcance con respecto a las políticas económicas.³

Uno de esos factores fue que al agotarse las fuentes de capital privado, las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, comenzaron a asumir un papel más importante en el financiamiento internacional. Durante varios años estas instituciones habían estado insistiendo en políticas conocidas como de ajuste estructural (vale decir, mayor apertura y desregulación); ahora se hallaban en condiciones de exigir que se modificaran las políticas basándose en esos planteamientos, a cambio de refinanciamiento y nuevos préstamos. Al mismo tiempo que estos actores internacionales adquirían mayor influencia en América Latina y el Caribe, un grupo de tecnócratas de los países que habían abogado por políticas del mismo corte comenzaron a ocupar cargos importantes en los ministerios económicos y los bancos centrales. A nivel político internacional surgieron también tendencias que reforzaron esas líneas de acción. En los principales países industriales, un grupo de líderes conservadores (especialmente Ronald Reagan y Margaret Thatcher) preconizaban en sus

3. Véase en Stallings (1992) y Edwards (1995) un análisis similar de las causas que llevaron a la formulación de una nueva estrategia de desarrollo.

propios países políticas que eran similares a las impulsadas por el Banco Mundial y el FMI en América Latina y el Caribe. Cambios aún más importantes se llevaban a cabo en Europa tras la caída de la Unión Soviética y el fin del comunismo en Europa central y oriental. Estos cambios minaron el apoyo a estrategias de desarrollo dirigidas por el Estado entre los países de la región.

Un conjunto final de factores tuvo que ver con las tendencias económicas en los países en desarrollo. En la década de 1980, la interpretación predominante atribuía el éxito de los países de Asia oriental a su economía supuestamente abierta y no regulada. Aunque esta interpretación se modificó radicalmente después, en un momento decisivo muchos gobiernos latinoamericanos y caribeños estimaron que la causa principal del éxito de Asia, y de su propio fracaso relativo, radicaba en esas variables. Algunos ejemplos de la región reforzaron ese punto de vista. Chile, que constituyó el primer caso de reforma estructural de la región, emergió de la crisis de la deuda con relativa rapidez; su vecino, Perú, en contraste, se hundió en el caos bajo las políticas estatistas de Alan García. Más aún, los intentos de estabilización heterodoxa, no solo en Perú sino también en Argentina y Brasil, fracasaron y desembocaron en hiperinflación.

Todos estos factores instaron a los gobiernos latinoamericanos a llevar a cabo una revisión a fondo de su enfoque económico y desplazarse hacia la economía abierta y de liderazgo del sector privado que caracterizó al conjunto de las reformas estructurales. Las expectativas cifradas en el nuevo modelo de desarrollo fueron al comienzo muy altas. Sus proponentes pensaban que las políticas no sólo acelerarían el crecimiento económico, sino que además propiciarían la generación de más empleos y un mayor grado de equidad. Un mecanismo clave consistía en poner fin a las restricciones y dar más libertad al sector privado, al que se consideraba más eficiente que el sector público, hasta el punto de que el primero se pondría a la cabeza en el proceso de producción al invertir más e incrementar su productividad. La apertura de las economías reforzaría este proceso: la competencia del exterior exigiría más eficiencia y también daría mayor acceso al financiamiento y la tecnología.

El resultado de estos dos procesos sería un mayor crecimiento, basado en un cambio en las ventajas comparativas de la región. La apertura de las economías no solo afectaría a las importaciones sino que además

daría lugar a un aumento de las exportaciones, en especial, de aquellas con uso intensivo de mano de obra. Este nexo era fundamental para la creación más rápida de empleos, puesto que se pensaba que los países de América Latina y el Caribe tenían una ventaja comparativa en productos intensivos en mano de obra no calificada. El mayor volumen de empleo, a su vez, ayudaría a reducir la pobreza, que había aumentado fuertemente durante la década de 1980, y la desigualdad, que era más pronunciada en la región que en cualquier otra parte del mundo. Más adelante en este libro, en nuestro intento por evaluar el nuevo modelo de desarrollo, estudiaremos por qué algunos de esos supuestos pueden haber sido erróneos.

1. *El contenido de las reformas*

Las reformas estructurales pueden definirse de diversas maneras. Hemos optado por concentrarnos en un conjunto de cinco reformas básicas que prevalecieron en toda la región, reconociendo al mismo tiempo que podrían añadirse otras a la lista general y que algunas reformas complementarias fueron bastante importantes en ciertos países. Las cinco reformas son las siguientes: la liberalización de las importaciones, la liberalización del sistema financiero nacional, la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos, la privatización y la reforma tributaria. El elemento común a todas ellas fue una mayor dependencia de los mecanismos de mercado, tanto a nivel nacional como internacional. Al describir las reformas a continuación, hacemos hincapié en los puntos de vista de los propios reformadores; nuestro análisis de las políticas aparece en capítulos posteriores.

La liberalización de las importaciones. Al comienzo del período de reformas, los mercados de América Latina y el Caribe estaban protegidos de la competencia internacional de diversas formas. Las dos más importantes eran los altos aranceles y las cuotas de importación que se aplicaban a los productos agrícolas e industriales. Ambos tipos de protección tendían a variar considerablemente de un sector a otro e incluso de un producto a otro, de forma tal que algunos estaban fuertemente protegidos mientras que otros no lo estaban en absoluto. Si se toma en cuenta la protección efectiva, la diferencia de los niveles de protección era aún más acentuada.

Los defensores de la reforma daban diversos argumentos en contra de la protección. En primer lugar, sostenían, la protección disminuía la eficiencia de la economía al cerrarla a la competencia externa y al limitar el contacto con nuevas tecnologías. En segundo lugar, inducía a los países a apartarse de su ventaja comparativa y a producir una gama de productos excesivamente amplia, igualmente con bajos niveles de eficiencia. En tercer lugar, los altos precios resultantes perjudicaban a los consumidores y a los exportadores, al hacerles pagar el costo de proteger a los productores del país. En cuarto lugar, la protección establecía la base para un comportamiento de captación de rentas, según el cual los burócratas aceptaban sobornos y las empresas destinaban recursos más a obtener favores del sistema que a aumentar su eficiencia. Finalmente, aunque se reconocía generalmente la legitimidad de la protección a la industria naciente, se sostenía que una vez que se instauraban los aranceles altos, sería muy difícil eliminarlos.

Una de las reformas más generalizadas, entonces, fue el desmantelamiento de la antigua estructura proteccionista. Se eliminaron las cuotas; se rebajaron las tasas arancelarias y se limitó la dispersión de los aranceles (unos cuantos países se desplazaron hacia un arancel uniforme). Sin embargo, el proceso no fue completamente irreversible, pues las crisis externas llevaron temporalmente a un retroceso. Además, aunque el proceso de integración intrarregional generalmente apoyó la liberalización comercial, se tradujo en la aplicación de aranceles más altos a unos pocos productos.

La reforma financiera interna. El sistema financiero interno durante el período de ISI fue un instrumento importante de control estatal de la economía. Primeramente, las tasas de interés sobre los depósitos y préstamos eran fijadas por el gobierno. Las tasas reales eran a menudo negativas, al menos *ex post*, ya que la inflación superaba las tasas nominales. En segundo lugar, la reserva obligatoria (encaje legal) era muy alta, de modo que los bancos comerciales tenían poca libertad para ampliar sus carteras. En tercer lugar, el gobierno emitía directrices administrativas para la asignación de una proporción importante del crédito de los bancos comerciales. En cuarto lugar, los bancos estatales eran responsables de gran cantidad de los préstamos, intermediando a menudo entre las fuentes externas de crédito y los prestatarios del país. En conjunto, estos procesos tenían por consecuencia una situación de represión financiera.

De acuerdo con los críticos, los resultados de la represión financiera fueron bajas tasas de ahorro, puesto que los depositantes a menudo recibían un interés negativo sobre sus fondos; baja monetización de las economías; limitado acceso al crédito, especialmente para las empresas pequeñas y medianas, y crédito orientado a los prestatarios sobre la base de conexiones políticas y no de la rentabilidad de sus proyectos. Los principales cambios en esta área, por lo tanto, fueron la liberación de las tasas de interés para que las fijaran las fuerzas del mercado, la rebaja de las reservas obligatorias, la limitación o terminación del crédito dirigido y la privatización o cierre de los bancos estatales. Una reforma institucional conexas fue la tendencia a establecer la autonomía de los bancos centrales con respecto a los ministerios de hacienda. De ese modo, las tasas de interés de referencia y las políticas sobre reservas estuvieron cada vez más bajo el control de una entidad independiente cuyo objetivo principal (o único) era frenar la inflación. Más adelante nos referiremos en mayor detalle a las consecuencias que esta reforma tuvo para las políticas macroeconómicas.

Apertura de la cuenta de capital. Los controles sobre el capital externo eran generalmente un complemento del proteccionismo comercial y la represión financiera en el período anterior a las reformas. Los controles de cambio permitían a los gobiernos regular el monto de divisas que podían sacarse de un país, y exigir a los actores económicos vender moneda nacional por los cauces oficiales, a tipos de cambio más bajos que los del mercado. Otras restricciones más específicas se referían a tipos determinados de flujos de capital. La inversión extranjera directa (IED) fue frecuentemente blanco de restricciones en lo concernientes a los sectores en que se podía invertir y a la repatriación del capital.⁴

Los reformistas denunciaban que los controles sobre el capital daban origen a mercados negros de divisas, quitando muchas funciones de las manos del gobierno y dando lugar al mismo tipo de comportamiento de captación de rentas descrito anteriormente. Se aducía también que limitaban el acceso de las empresas del país al capital extranjero y a los

4. Es interesante observar que la IED se consideraba la forma más negativa de capital extranjero en la década de 1970, lo que explica la ola de nacionalizaciones así como los controles. En la década de 1990, en contraste, la IED se convirtió en un instrumento altamente valorado, no sólo por sus vínculos con los mercados de exportación y la tecnología, sino también por su estabilidad a largo plazo en relación con los volátiles flujos de cartera de corto plazo.

recursos complementarios de tecnología y acceso a mercados. Las principales reformas con respecto a la cuenta de capital fueron la eliminación de los controles cambiarios y el fin de las restricciones a la IED y otros tipos de flujo de fondos. La mayoría de estas reformas estaban dirigidas a limitar los controles sobre la salida de capitales, pero el repunte de capital extranjero en la primera mitad de los años noventa motivó a unos cuantos gobiernos a imponer controles sobre la entrada de capitales (especialmente flujos de corto plazo) para limitar su impacto en las políticas macroeconómicas. Estos últimos controles impusieron reservas obligatorias al capital durante cierto período (como en Chile y Colombia) o un impuesto a la afluencia de capital (como en Brasil).

Privatizaciones. Las empresas estatales aumentaron en número en América Latina y el Caribe durante la década de 1970, aunque algunas se remontaban a una época anterior. Muchas de estas empresas eran grandes compañías de recursos naturales que representaban un fuerte porcentaje de los ingresos de exportación y de las rentas públicas. Se las había puesto bajo control estatal porque si hubieran sido propiedad de empresas transnacionales (ETN) habrían limitado seriamente la capacidad de los gobiernos de administrar la economía. Los monopolios de servicios públicos estaban también por regla general en el sector público desde una época anterior. Otros sectores quedaron posteriormente bajo control estatal por diversas razones.

Las empresas estatales eran administradas de diferentes formas. Algunas eran tratadas como entidades semiautónomas y se esperaba que obtuvieran utilidades tal como cualquier empresa privada; otras funcionaban en forma de instrumento de variados objetivos gubernamentales, como proporcionar insumos de bajo costo a sectores favorecidos o empleos a trabajadores sindicalizados. Este último tipo de empresa por regla general tenía cuantiosos déficit, no necesariamente por ineficiencia sino por las políticas de fijación de precios y de empleo del gobierno. Estos déficit debían cubrirse con ingresos públicos generales, lo que aumentaba los desequilibrios del gobierno central. Además, estas firmas habitualmente no tenían acceso a capital de inversión suficiente, de modo que tendían a usar tecnología que estaba por debajo de los últimos avances internacionales.

La reforma más común en este campo fue vender las empresas al sector privado, ya sea del país o del extranjero. Estas ventas se dieron bajo diferentes condiciones, que tuvieron un fuerte impacto en su

funcionamiento posterior. Como se verá en el capítulo VI, entre las variantes importantes se pueden mencionar el precio pagado, la experiencia del comprador en el sector, el grado de presiones competitivas y el marco regulador. Bolivia creó una variación particularmente interesante de privatización, conocida como capitalización, de acuerdo con cuyas reglas el comprador debía comprometerse a un programa futuro de inversión.

La reforma tributaria. Durante el período de ISI, muchos gobiernos latinoamericanos impusieron altas tasas marginales de impuestos a las empresas y a las personas acaudaladas. Los derechos de patente (*royalties*) y los impuestos a las empresas extranjeras eran objetivos especialmente atractivos. Los impuestos al comercio internacional eran una fuente importante de ingresos para varios países, como lo eran los impuestos al consumo de bienes específicos. Desde el punto de vista de los reformadores, este sistema tributario era ineficiente al menos por tres razones: daba origen a intrincados arditos para evadir impuestos; minaba los incentivos a la inversión y la exportación, y afectaba a otras decisiones económicas al distorsionar la estructura de los precios.

El conjunto de reformas incluyó varios cambios en la estructura tributaria para corregir los problemas identificados. La rebaja de los impuestos al comercio se analizó anteriormente al tratarse la liberalización de las importaciones. Los impuestos a las exportaciones también se rebajaron o se eliminaron del todo. Además, se rebajaron las tasas máximas aplicadas a las personas y las empresas, y se rescindieron algunos de los impuestos ad hoc. Para compensar la pérdida de ingresos, se instituyó o incrementó el impuesto al valor agregado (IVA), que se convirtió en la principal fuente tributaria en muchos países. El IVA era más fácil de recaudar y se lo consideraba más neutral que otros impuestos, por lo que tenía un menor efecto en la toma de decisiones de los agentes económicos.

Otras reformas. Además de estas cinco reformas, se pusieron en práctica otras reformas estructurales importantes en algunos países. En especial, la reforma laboral procuró crear reglas más flexibles, al eliminar prácticas como el empleo vitalicio y el alto costo de los despidos; la reforma de la seguridad social transformó los tradicionales regímenes de pagos con cargo a los ingresos corrientes en planes privados de "capitalización", y la descentralización desplazó ingresos y responsabilidades

desde el gobierno central hacia las provincias o municipios. Estas reformas, sin embargo, no fueron tan generalizadas como las descritas más arriba.

2. Los índices de las reformas

Para estudiar las cinco reformas, los economistas del proyecto crearon un conjunto de índices para analizar y comparar el proceso de implementación.⁵ Los índices cuantitativos también permiten estudiar el impacto de las reformas mediante un análisis econométrico y de otros tipos.⁶ En el recuadro III-1 se presentan los componentes de los índices. En general, los índices miden el grado en que la economía es más abierta y más orientada al mercado, con puntajes de 0 a 1. Si bien un puntaje de 1 indica el más alto grado de apertura o de orientación al mercado en relación con otros países, es fundamental hacer notar que un puntaje de 1 no es necesariamente ideal; podría muy bien ocurrir que un puntaje algo más bajo se tradujera en un mejor desempeño, por lo menos respecto de algunas variables.⁷

5. Morley, Machado y Pettinato (1999). Los índices se basaron en 17 países, que incluyen los 9 del proyecto.

6. Naturalmente, los indicadores cuantitativos comparados entre países tienen desventajas y ventajas. No pueden obviamente incluir muchos detalles cualitativos importantes. Del mismo modo, cuando se usan fuentes que abarcan un gran número de países, surgen dudas sobre la confiabilidad de las observaciones individuales.

7. No es de extrañar que hubiese una correlación relativamente alta entre algunos de los pares de índices, lo que causa dificultades en las estimaciones econométricas. La matriz de correlación entre los cinco índices para los nueve países en el período 1970-1995 es la siguiente:

	<i>Reforma comercial</i>	<i>Reforma financiera</i>	<i>Cuenta de capitales</i>	<i>Privatización</i>	<i>Reforma tributaria</i>
Reforma comercial	1.00	0.66	0.47	-0.10	0.59
Reforma financiera	0.66	1.00	0.26	0.10	0.66
Cuenta de capitales	0.47	0.26	1.00	-0.15	0.27
Privatización	-0.10	0.10	-0.15	1.00	0.15
Reforma tributaria	0.59	0.66	0.27	0.15	1.00

RECUADRO III-1
INDICES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

El índice promedio de las reformas estructurales consiste en cinco subíndices. Estos, a su vez, generalmente tienen varios componentes.

Componentes: **Liberalización de las importaciones:** (1) nivel medio de los aranceles y (2) dispersión de los aranceles.

Liberalización financiera interna: (1) control de las tasas de interés sobre los préstamos bancarios (0 si controladas, 1 si determinadas por el mercado); (2) control de las tasas de interés sobre los depósitos bancarios, y (3) relación reservas-depósitos.

Apertura de la cuenta de capital: índices de (1) controles a la inversión extranjera directa; (2) límites a la repatriación de las utilidades y pagos de intereses; (3) controles a los créditos externos de prestatarios nacionales, y (4) controles a los flujos de capital.

Reforma tributaria: (1) tasa marginal máxima sobre los ingresos de las empresas; (2) tasa marginal máxima sobre los ingresos de las personas; (3) tasa del impuesto al valor agregado, y (4) eficiencia del impuesto al valor agregado (relación entre la tasa del IVA y los ingresos por concepto de este impuesto como proporción del PIB).

Privatización: 1 menos la relación entre el valor agregado en las empresas estatales y el PIB no-agrícola.

Fuentes: Los índices son una modificación y extensión de los preparados por Eduardo Lora para el Banco Interamericano de Desarrollo.^a En el caso de la liberalización de las importaciones, la liberalización financiera interna y la reforma tributaria, los índices de Lora correspondientes a 1985-1995 se extendieron hacia atrás hasta

(continuación Recuadro III-1)

1970 y, en el caso de la liberalización financiera, se corrigieron errores en relación con las tasas de interés. En lo que se refiere a la privatización, se elaboró un nuevo índice, cuya información básica provino del Banco Mundial.^b El proyecto también creó el índice correspondiente a la apertura de la cuenta de capital, ya que Lora no tenía un índice al respecto. La fuente principal fue la publicación anual del FMI titulada Balance of Payments Arrangements.

Construcción: Cada índice se normaliza para que esté entre 0 y 1. Un valor de 1 significa la situación más reformada o libre de distorsiones o de intervención estatal. La diferencia entre el índice bruto de cada país y la observación relativa al país menos liberalizado se expresa como porcentaje de la diferencia entre las observaciones máximas y mínimas de todos los países durante la totalidad del período. Nótese que esto implica que el valor máximo de todo índice es el nivel alcanzado de hecho en algún país entre 1970 y 1995.

En términos formales, el valor del índice correspondiente al país *i* en el momento *t* es:

$$I_{it} = (IR_{it} - \text{Min}) / (\text{Max} - \text{Min})$$

I_{it} es el valor del índice correspondiente al país *i* en el año *t*

IR_{it} es el valor bruto de la medición de las reformas correspondiente al país *i* en el año *t*

Max es el valor máximo de la medición de las reformas correspondiente a todos los países en todos los años

Min es el valor mínimo de la medición de las reformas correspondiente a todos los países en todos los años.

Fuente: Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of Structural Reform in Latin America", serie Reformas económicas, N° 12 (LC/L.1166), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999.

^a BID (1996); véase también Lora (1997).

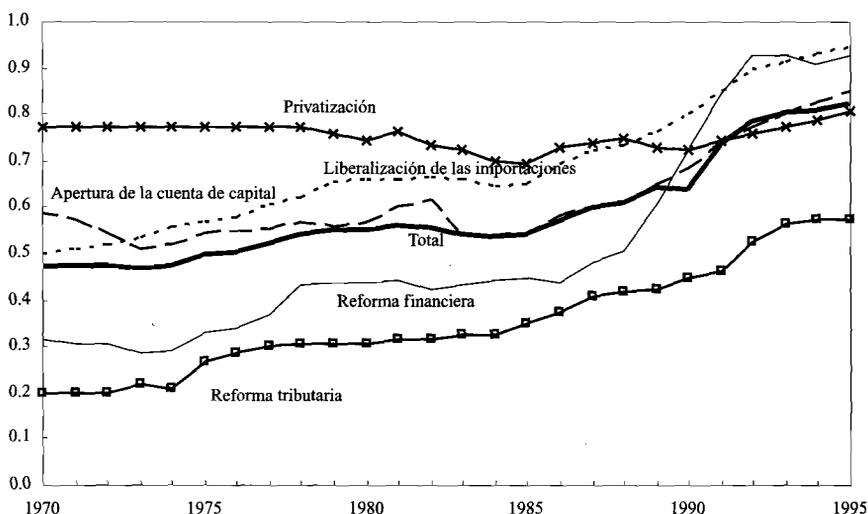
^b Banco Mundial (1995a).

En el gráfico III-1 se muestra el perfil de cada una de las cinco reformas así como el índice promedio para el período de 1975-1995. El análisis en Morley, Machado y Pettinato hace hincapié en el hecho de que el proceso de las reformas no ha sido uniforme a lo largo del tiempo o con respecto a las áreas temáticas. En tres de las cinco áreas, a saber, la liberalización de las importaciones, la liberalización financiera y la reforma tributaria, los cambios comenzaron en la década de 1970 en Argentina, Chile y Colombia entre los nueve países del proyecto, así como en Uruguay. Estos primeros reformadores fueron responsables de prácticamente todo el aumento de los índices de las reformas comerciales y financieras durante los años setenta. El índice de la reforma tributaria también subió en este período, como reflejo de la adopción de los sistemas de impuesto al valor agregado en un gran número de países. Los controles de la cuenta de capital se hicieron más estrictos a comienzos de los años setenta, debido principalmente a los cambios de las políticas durante el segundo gobierno de Perón en Argentina y el gobierno militar en Perú; este proceso experimentó un vuelco posteriormente con la liberalización bajo los gobiernos militares en Argentina y Chile. En este período inicial, las únicas privatizaciones fueron las ventas de un gran número de empresas estatales relativamente pequeñas en Chile.

Después de 1982, la crisis de la deuda latinoamericana no solo frenó el proceso de reforma, sino que también lo invirtió en varios de los primeros países reformadores. En repuesta a la crisis, Argentina, Bolivia y Chile impusieron controles temporales a las transacciones de capital. Muchos países (entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) aumentaron las restricciones arancelarias y no arancelarias a las importaciones. El proceso de liberalización financiera se detuvo o retrocedió, y no hubo más progresos en materia de reforma tributaria o en la apertura de la cuenta de capital durante este período.

Una adopción mucho más general y difundida del conjunto de reformas estructurales comenzó alrededor de 1985 y se aceleró considerablemente en los años noventa. Países como Chile y Argentina, que habían sido líderes en la primera ronda, siguieron ampliando sus reformas. La mayoría de los otros países de la región siguieron a los reformadores iniciales rebajando sus aranceles y reformando sus sistemas tributarios. Además, casi todos los países eliminaron los controles de las tasas de interés e hicieron esfuerzos encaminados a integrar más estrechamente los mercados de capital nacionales e internacionales.

GRÁFICO III-1
ÍNDICES DE LAS REFORMAS, 1970-1995^a



Fuente: Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of Structural Reform in Latin America", serie Reformas Económicas, No. 12 (LC/L.1166), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999.

^a La muestra incluye los nueve países del proyecto además de Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Al examinar el proceso de reforma en toda la región, una característica que surge es el grado de convergencia a lo largo del tiempo. Los países que habían liberalizado relativamente más sus economías en 1985 tendieron a introducir pocas reformas complementarias, mientras que los otros realizaron un esfuerzo considerable por alcanzarlos durante la década siguiente. El éxito de los primeros reformadores, especialmente Chile, llevó a que otros países acelerarán su proceso de reformas. En 1995 se habían adoptado los elementos principales del conjunto de reformas en casi todos los países de la región.⁸

8. Desafortunadamente, el índice de reformas usado en el proyecto termina en 1995. Según cálculos más recientes que utilizan los mismos indicadores para los nueve países del proyecto, la privatización es el área en que hubo más reforma en el período 1996-1998. Bolivia, Brasil, Colombia y Perú fueron los países más destacados al respecto, seguidos de Argentina y Chile. La actividad fue bastante reducida en las otras cuatro áreas de reforma. El país que llevó a cabo más reformas fue Brasil (véase Paunovic, 2000).

3. *Reformadores radicales en contraposición a reformadores cautos*

A pesar de la convergencia ulterior, el proceso comenzó en forma muy diferente. Es posible identificar un grupo de reformadores "radicales", en contraposición a otros más "cautos" sobre la base de la velocidad y alcance de las reformas. El primer grupo emprendió muchas reformas en un período relativamente corto, en tanto que el último llevó a cabo las reformas de manera más gradual. Estas diferencias estuvieron estrechamente relacionadas con las condiciones iniciales existentes en el período que precedió a las reformas. Cuatro elementos en particular influyeron en las decisiones respecto de las políticas: el desempeño en materia de crecimiento, la inflación, el grado de distorsión económica (medido aquí por el índice de reformas) y la situación de gobernabilidad.

Estos elementos tendían a darse simultáneamente. En un extremo, Argentina, Bolivia, Chile y Perú tuvieron resultados insatisfactorios en relación con los cuatro elementos (véase el cuadro III-1). En promedio, los cuatro tuvieron tasas anuales de inflación de más de 1 200% en los cinco años antes de la iniciación del proceso de reformas. El PIB en esos mismos períodos decreció en promedio al 0.7%. El índice de reformas tuvo un promedio de 0.477, lo que indica un alto nivel de distorsión económica, y la gobernabilidad se había deteriorado considerablemente: una situación cercana a la guerra civil en Chile durante el gobierno de la Unidad Popular, un Estado en desintegración en Bolivia, la incapacidad del Presidente Alfonsín de siquiera terminar su mandato en Argentina, y la guerra de guerrillas de Sendero Luminoso en Perú.

En cada uno de los países se encuentran características similares, con dos excepciones. Una es el puntaje relativamente alto de Argentina en el índice de reformas. Ello fue el resultado de las reformas en este país a fines de la década de 1970, cuando se hicieron varios cambios, especialmente en las áreas comercial y financiera y en la apertura de la cuenta de capital. Las reformas se suspendieron después hasta principios de los años noventa. La otra diferencia que resalta en el cuadro es la tasa de inflación de Chile, que tuvo un promedio de 228% en los cinco años anteriores a las reformas y de 609% en el año de mayor inflación. Esta tasa parece baja en comparación con los otros países del grupo,

pero en el contexto de los años anteriores a los niveles de hiperinflación de la década de 1980, se consideraba una tasa extremadamente alta, como se la considera, por supuesto, en la actualidad.

CUADRO III-1
DIFERENCIA DE CONDICIONES INICIALES DE LOS
REFORMADORES RADICALES Y LOS CAUTOS

Países	Año ^a	Inflación ^b	Crecimiento ^c	Índice de reformas ^d	Gobernabilidad ^e
<i>Reformadores radicales</i>					
Argentina	1989	1 191 (4 924) ^f	-1.3	.664	Baja
Bolivia	1985	1 100 (8 171) ^f	-1.9	.445	Baja
Chile	1974	228 (609) ^f	1.8	.316	Baja
Perú	1990	2 465 (7 650) ^f	-1.5	.484	Baja
Promedio simple	...	1 246	-0.7	.477	Baja
<i>Reformadores cautos</i>					
Brasil	1990	708	4.4	.696	Mediana
Colombia	1990	26	4.6	.689	Mediana/alta
Costa Rica	1986	27	2.0	.524	Alta
Jamaica	1989	14	1.9	.560	Mediana
México	1985	66	2.0	.578	Mediana/alta
Promedio simple	...	168	3.0	.609	Mediana/alta

Fuente: Cálculos de los autores, sobre la base de los datos del proyecto.

^a Año de comienzo de las reformas.

^b Índices de precios al consumidor, diciembre-diciembre, promediado con respecto a los cinco años que precedieron las reformas.

^c Tasa anual media de crecimiento del PIB, medido en dólares constantes de 1980, con respecto a los cinco años que precedieron las reformas.

^d Índice basado en Morley, Machado y Pettinato (1999), correspondiente al año de iniciación de las reformas.

^e Evaluación de los autores de la capacidad de los gobiernos de tomar y poner en práctica decisiones en materia de políticas al final del período anterior a las reformas.

^f Máximo de inflación en años previos al comienzo del período de reformas.

La consecuencia de estas experiencias traumáticas fue la creación de un ambiente en que los gobiernos y otros actores importantes estaban dispuestos a experimentar con cambios radicales en las políticas económicas, puesto que la situación existente se consideraba inaceptable y era improbable que respondiera adecuadamente a modificaciones de alcance moderado en las políticas. Los cambios ocurrieron cuando asumió un nuevo gobierno tras un golpe militar en Chile, pero por intermedio de gobiernos elegidos en los otros tres países. Los nuevos gobiernos incrementaron su capacidad de gobernar, haciendo así posible el cambio de políticas. Además, las muy negativas condiciones económicas propiciaron la intervención de las instituciones financieras internacionales, especialmente del FMI y el Banco Mundial, que abogaban con firmeza en favor de las reformas económicas, lo que reforzó la propia tendencia de los gobiernos a llevar a cabo un cambio profundo.

Los cuatro países respondieron a las múltiples presiones internas e internacionales poniendo en práctica varias reformas de manera muy rápida. En un proceso denominado a veces tratamiento de choque se rebajaron los aranceles, se suprimieron otros impuestos, se liberalizaron los sistemas financieros, se abrieron las cuentas de capital y se vendieron empresas del sector público.⁹ Todos estos cambios eran nuevos cuando Chile emprendió las reformas a comienzos de la década de 1970, hasta tal punto que, en lo que a orientación se refiere, el país no tenía mucho dónde recurrir. A los otros tres países, especialmente Argentina y Perú en los años noventa, la experiencia chilena les ofreció un modelo positivo y un cúmulo de enseñanzas.

En el cuadro III-1 se esbozan las condiciones iniciales de los reformadores cautos, vale decir, Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica y México. El contraste con los reformadores radicales es bastante marcado. El promedio de inflación entre los cinco países en el período precedente había sido mucho más bajo, 168%, mientras que la tasa anterior de crecimiento había sido mucho más alta, 3.0%. El nivel de distorsión económica era más bajo, con un índice de reformas de 0.609, y los

9. Williamson ofrece un ejemplo vívido del concepto de reformadores radicales al describir las reformas bolivianas de 1985. Sostiene que los asesores del Presidente Paz planearon el equivalente de cerca de cinco rondas del GATT, seis Gramm-Rudman [iniciativa legal para bajar el déficit fiscal en Estados Unidos] y más desregulación que la que habían logrado los gobiernos de Carter y Reagan juntos, todo de la noche a la mañana (1990, p.356).

problemas de gobernabilidad no se equiparaban con los de los reformadores radicales.

Otra forma de analizar la diferencia entre los dos grupos es que entre los reformadores cautos, los actores centrales pensaban que sus países eran básicamente sólidos y tenían muchas características que valía la pena conservar. El motivo específico de orgullo variaba de un país a otro. En el caso de Brasil y México, ese motivo era un sector industrial poderoso y una economía situada entre las doce más grandes del mundo. En el de Colombia, era una reputación histórica de decisiones sensatas en materia de políticas y una economía estable. Para Costa Rica, se trataba de un conjunto de beneficios sociales muy apreciados por la población que sustentaban una democracia vibrante. Jamaica encaja marginalmente en este segundo grupo. Experimentó serios conflictos en la década de 1970, pero nunca las convulsiones sociales que caracterizaron a los reformadores radicales. Además, aunque el crecimiento de Jamaica fue bastante magro, su economía nunca sufrió trastornos como los que afectaron a los reformadores radicales.

En contraste con los reformadores radicales, los cautos fueron más graduales y selectivos en sus cambios, en parte debido a que la oposición interna era más generalizada. Las instituciones financieras internacionales fueron un factor importante en la superación de la oposición interna, especialmente en dos de los países más pequeños, Costa Rica y Jamaica. Los autores de estudios de caso sobre esos países afirman que las reformas fueron "impuestas" a Costa Rica por los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial y "endilgadas al pueblo [de Jamaica, primero] por ... un gobierno renuente y después por uno sin rumbo que simplemente seguía de manera limitada la moda económica mundial".¹⁰ Como se señaló anteriormente, la tasa media de inflación entre los reformadores cautos fue alta, 168%. Esta cifra proporciona la base para subdividir este grupo de países. Brasil y México tuvieron serios problemas de inflación, con aumentos de precios que eran altos en términos absolutos (Brasil tuvo un promedio de 708% en los cinco años anteriores a las reformas) o en comparación con los promedios históricos (el promedio de México de 66% en los cinco años anteriores a las reformas contrastó con el promedio de 16% en la década de 1970 y una

10. Villasuso (2000); King (2000).

inflación de un dígito anteriormente). El segundo subgrupo (Colombia, Costa Rica y Jamaica) tuvo tasas de inflación que promediaron el 22% anual, lo que sugiere que sus condiciones macroeconómicas eran básicamente sólidas conforme al parecer de la época.

Esta categorización –los reformadores radicales, los reformadores cautos con problemas macroeconómicos y los reformadores cautos con condiciones macroeconómicas estables– es útil para analizar otros temas en el libro, especialmente los perfiles de la inversión y el crecimiento. Los tres grupos también abordaron con planteamientos algo diferentes las políticas macroeconómicas.

B. LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SUS RESULTADOS

El proceso de reformas estructurales en América Latina y el Caribe no ocurrió en el vacío. Los factores más importantes que determinaron el impacto de las reformas, más allá del contenido de las reformas mismas, fueron el contexto internacional y las políticas macroeconómicas de los respectivos gobiernos. Aunque en la literatura al respecto se intenta decidir cuál de estos tres factores fue el más importante en la determinación de los resultados, en este capítulo nos centramos en interpretar las conexiones entre ellos.¹¹

El cambio en la postura de las políticas macroeconómicas de la región durante los últimos 15 años ha sido tan importante como el cambio del modelo de desarrollo. La década de 1970 (o, más precisamente, los 10 años que median entre la primera crisis del petróleo y la iniciación de la crisis de la deuda) marcó la culminación de períodos de descontrol de las políticas macroeconómicas, al alcanzar grandes proporciones el déficit fiscal y el déficit en cuenta corriente. De ese modo, 6 de 17 países de la región respecto de los cuales se cuenta con datos tuvieron déficit fiscales que sobrepasaron el 3% del PIB en el período 1974-1982, en tanto que 10 de 19 tuvieron déficit en cuenta corriente superiores al 5% del PIB en los mismos años.¹² Los déficit en cuenta corriente generalmente

11. Algunos analistas tratan de distinguir entre los diversos factores mediante el uso de un modelo econométrico (por ejemplo, Lora y Barrera, 1997); otros simplemente sostienen que uno u otro fue más importante (por ejemplo, Rodrik, 1996).

12. Calculado sobre la base de FMI, *Government Finance Statistics Yearbook* (diversos años) y datos de la CEPAL.

se redujeron durante el resto de la década de 1980, pero los déficit fiscales aumentaron y la inflación subió espectacularmente, alcanzando a cuatro e incluso cinco dígitos en varios países. La asociación de estos excesos con la crisis de la deuda y los altos costos que ello significó dieron lugar a un importante cambio de opinión entre los gobiernos de la región, que concluyeron por revalorar el equilibrio macroeconómico.

1. La estabilización

En algunos casos la estabilización precedió a las reformas; en otros las dos fueron simultáneas, y en un caso (Brasil) la estabilización de hecho llegó más tarde. Sin embargo, incluso dada esta diversidad, un conjunto de hechos estilizados caracterizó generalmente a las políticas macroeconómicas que acompañaron a las reformas estructurales. En primer lugar, la atención se centró estrictamente en bajar la inflación al nivel de un dígito o incluso al promedio de los países industriales. La tendencia a apuntar a un solo objetivo de las políticas macroeconómicas se vio reforzada por la iniciativa orientada a otorgar independencia a los bancos centrales, que tenían también un solo objetivo. En segundo lugar, las políticas fiscales apoyaron la lucha contra la inflación mediante la reducción de los déficit; ello se hizo principalmente reduciendo el gasto más que aumentando los impuestos u otros ingresos. En tercer lugar, las políticas monetarias también estuvieron orientadas a la estabilización, aunque podían resultar expansionistas si aumentaba la demanda de saldos monetarios reales. Las altas tasas de interés fueron un instrumento clave de la estabilización, en combinación con tipos de cambio flotantes o tipos fijos o semifijos, según los diferentes países. Finalmente, hubo mucho menos consenso respecto de las políticas cambiarias. En algunos países y en algunos períodos, el tipo de cambio se utilizó principalmente para bajar la inflación; en un número creciente de casos, se estableció en niveles adecuados para mantener la competitividad internacional y estimular el crecimiento. El cambio desde el primer régimen al segundo fue generalmente traumático.

Con respecto a la meta de inflación, los nueve países del proyecto tuvieron bastante éxito, al igual que la mayoría de los restantes países de la región. En el cuadro III-2 se muestra la tasa decreciente de aumento de los precios al consumidor desde comienzos del período de reformas

CUADRO III-2
TENDENCIAS DE LA INFLACIÓN, 1991-1998^a
(Porcentajes)

Países	Tasa más alta de inflación (año) ^b	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	4924 (1989)	84.0	17.6	7.4	3.9	1.6	0.1	0.3	0.7
Bolivia	8171 (1985)	14.0	10.5	9.3	8.5	12.6	7.9	6.7	4.4
Brasil	1864 (1989)	475.0	1149.0	2489.0	929.0	22.0	9.1	4.3	2.5
Chile I ^c	609 (1973)	369.2 ^d	343.3 ^d	198.0 ^d	84.2 ^d	37.2 ^d	38.9 ^d	31.2 ^d	9.5 ^d
Chile II ^c	27 (1990)	18.7	12.7	12.2	8.9	8.2	6.6	6.0	4.7
Colombia	32 (1990)	26.8	25.1	22.6	22.6	19.5	21.6	17.7	16.7
Costa Rica	15 (1986)	25.3	17.0	9.0	19.9	22.6	13.9	11.2	12.4
Jamaica	17 (1989)	80.2	40.2	30.1	26.9	25.5	15.8	9.2	7.9
México	159 (1987)	18.8	11.9	8.0	7.1	52.1	27.7	15.7	18.6
Perú	7650 (1990)	139.0	56.7	39.5	15.4	10.2	11.8	6.5	6.0
Promedio simple ^e	...	98.0	149.0	291.9	115.8	19.4	12.7	8.6	8.2
Promedio simple, excluido Brasil ^e	...	50.9	24.0	17.3	14.2	19.0	13.2	9.2	8.9

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En lo que respecta a Chile I: Vittorio Corbo y Stanley Fischer, "Lessons from the Chilean stabilization and recovery", *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Barry P. Bosworth, Rüdiger Dornbusch and Raúl Labán (comps.), Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994, pp.32-33.

^a Variación del índice de precios al consumidor, diciembre-diciembre.

^b En el año previo al comienzo de las reformas.

^c Se distinguen dos fases en las reformas de Chile (ver nota 13 de este capítulo).

^d 1974-1981.

^e Excluido Chile I.

y estabilización hasta 1998 inclusive.¹³ Todos los casos demuestran un mejoramiento con respecto al nivel inicial, aunque los países con la inflación más alta obviamente experimentaron las bajas más significativas. Las tendencias no eran siempre lineales: a veces se invertían, pero luego se retomaba el camino del decrecimiento.

13. Varios cuadros en esta sección incluyen datos relativos a Chile en la década de 1970 y comienzos de la de 1980 así como de la de 1990. Dado el período más largo cubierto por la experiencia chilena, esto proporciona algunos datos complementarios al lector. A guisa de aclaración, las referencias del cuadro corresponden a Chile I (1974-1981) y Chile II (1990-1998).

Argentina, Bolivia y Perú dejaron atrás rápidamente la hiperinflación, pues bajaron a cifras de dos dígitos y luego continuaron hacia el nivel de un dígito; Chile hizo lo mismo en los años setenta, como Brasil en los noventa. La combinación de políticas para producir estabilización varió; algunos países utilizaron políticas cambiarias mientras que otros recurrieron más que nada a las políticas monetarias o fiscales. Costa Rica, Jamaica y México sufrieron reveses temporales en sus esfuerzos encaminados a la estabilización; Colombia tenía una inflación de dos dígitos, que sólo disminuyó moderadamente durante el período.

2. *Crecimiento bajo e inestable*

Si bien las políticas de estabilización tuvieron un efecto positivo en la inflación, también contribuyeron a contener las tasas de crecimiento a corto y mediano plazo. Además, eran recesivas, ya que se alzaron las tasas de interés y se redujo el gasto fiscal para aminorar los aumentos de precios, proteger el tipo de cambio o encarar los problemas con la balanza de pagos. La expansión de la producción por lo tanto mostró un ritmo intermitente en la década de 1990, en lo que respecta a los países del proyecto como grupo y a muchos de ellos en forma individual. Como se muestra en el cuadro III-3, las tasas de crecimiento alcanzaron un punto máximo dos veces en la década, en 1994 y 1997, y cada punto máximo fue seguido de una baja pronunciada. Los intentos por controlar la inflación y mantener o recuperar la confianza de los inversionistas fueron causas importantes de ambas bajas, que se centraron en México en 1995 y Brasil en 1998. Las políticas de estabilización estuvieron también vinculadas a recesiones temporales en algunos países (por ejemplo, Perú en el bienio 1990-1991, Costa Rica en 1996 y Jamaica durante gran parte de la década). Experiencias semejantes se vivieron, aunque no aparecen en el cuadro, en Chile en 1975, Costa Rica en 1982-1983, Bolivia en 1985 y Argentina en 1989-1990. Como se analizará en el capítulo IV, cuando esos episodios de estabilización coincidieron con la iniciación de las reformas, la resultante disminución o contracción del crecimiento contribuyó a demorar la respuesta de los inversionistas.

CUADRO III-3
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB, 1991-1998^a
(Porcentajes)

Países	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	10.6	9.6	5.7	8.0	-4.0	4.8	8.6	4.2
Bolivia	5.3	1.6	4.3	4.7	4.7	4.4	4.4	4.7
Brasil	1.0	-0.9	4.2	4.5	1.6	1.7	2.2	0.0
Chile	8.0	12.3	7.0	5.7	10.6	7.4	7.6	3.4
Colombia	2.0	4.0	5.2	6.0	5.8	2.1	3.1	0.6
Costa Rica	2.3	7.7	6.3	4.5	2.4	-0.6	3.7	6.2
Jamaica	0.7	1.5	1.5	1.1	0.5	-1.7	-2.4	-0.7
México	4.2	3.6	2.0	4.4	-6.1	5.2	6.8	4.9
Perú	2.8	-1.4	6.4	13.1	7.3	2.4	6.9	0.3
Promedio simple	4.1	4.2	4.7	5.8	2.5	2.8	4.5	2.6
Promedio ponderado	3.5	2.8	3.9	5.3	-0.6	3.5	5.0	2.4

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de los datos del proyecto.

^a Basado en dólares constantes de 1980.

3. Los déficit gemelos

En los cuadros III-4 y III-5 se presenta el déficit fiscal y el déficit en cuenta corriente, los llamados déficit gemelos. Aquí vemos un panorama más variado que en el caso de los buenos resultados obtenidos con la inflación. El cambio de la postura fiscal es quizás el ejemplo más conocido del cambio general ocurrido en las políticas macroeconómicas de la región. Los déficit de los nueve países del proyecto promediaron el 3.5% del PIB en el período 1973-1982, 4.4% en el de 1983-1990, y 1.4% en el de 1991-1998. La cifra disminuyó radicalmente hasta 1994 inclusive, cuando el déficit tuvo un promedio de solo 0.1% del PIB. Luego comenzó a aumentar nuevamente, hasta llegar al 3.1% en 1998.¹⁴ La disminución de los déficit fue por regla general más el resultado de recortes de los gastos que de aumento de los ingresos, lo que causó problemas que se analizarán en la sección sobre las políticas sociales.

14. Estos números no son completamente comparables entre períodos o entre países, puesto que la definición del sector estatal varía en cierta medida y la fuente de datos cambia en la década de 1990.

CUADRO III-4
SALDO FISCAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1983-1998^a
(Porcentajes)

Países	Promedios		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	1983-1990	1991-1998								
Argentina	-3.6	-0.7	-1.6	-0.1	1.4	-0.2	-0.6	-1.8	-1.4	-1.2
Bolivia	-5.2	-3.6	-4.3	-4.4	-6.1	-3.0	-1.8	-2.0	-3.4	-4.0
Brasil	-10.8	-3.3	-0.2	-1.8	-0.8	1.1	-4.9	-5.9	-6.1	-8.0
Chile I ^b	-16.1 ^c	0.8 ^d	-3.5 ^d	-0.9 ^d	0.6 ^d	0.1 ^d	1.5 ^d	3.3 ^d	4.5 ^d	0.8 ^d
Chile II ^b	-0.4	1.9	1.5	2.3	2.0	1.7	2.6	2.3	2.0	0.4
Colombia	-1.5	-0.8	0.0	-0.1	0.3	2.6	-0.5	-2.0	-3.1	-3.4
Costa Rica	-2.1	-3.9	-3.1	-1.9	-1.9	-6.9	-4.4	-5.2	-3.9	-3.3
Jamaica	-2.5	-1.3	2.4	2.2	3.3	1.3	2.2	-6.7	-8.3	-6.9
México	-8.3	-0.3	-0.4	1.6	0.7	-0.3	-0.2	-0.1	-0.6	-1.2
Perú	-5.1	-0.2	-0.9	-1.5	-1.2	3.0	-0.1	-1.0	0.0	-0.6
Promedio simple ^e	-4.4	-1.4	-0.7	-0.4	-0.3	-0.1	-0.9	-2.5	-2.8	-3.1

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de los datos del proyecto y de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). En lo que respecta a Chile I: Vittorio Corbo y Stanley Fischer, "Lessons from the Chilean stabilization and recovery", *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch and Raúl Labán (comps.), Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994, pp.32-33.

^a Sector público no financiero, excepto Chile y Costa Rica (gobierno central solamente).

^b Se distinguen dos fases en las reformas de Chile (ver la nota 13 de este capítulo).

^c 1971-1973.

^d 1974-1981.

^e Promedio simple, excluido Chile I.

Estos promedios, por supuesto, ocultan diferencias en los diferentes países. Sólo Chile mantuvo un superávit durante toda la década de 1990, en tanto que Argentina, México y Perú alternaron entre superávit y pequeños déficit (menos de 2% del PIB). En otros casos, ocurrió un cambio importante en algún momento de la década. Aunque los déficit se mantuvieron bajos en Colombia hasta 1996, el incremento de la demanda en un período anterior de la década había creado el marco para problemas ulteriores. Un punto de inflexión ocurrió en Costa Rica en 1994, en Brasil en 1995, y en Jamaica en 1996. Bolivia tuvo problemas fiscales durante toda la década. El período chileno inicial fue de rápida reducción del déficit fiscal, de 16.1% del PIB en 1971-1973 a un superávit en 1976.

CUADRO III-5
BALANZA EN LA CUENTA CORRIENTE COMO PORCENTAJE
DEL PIB, 1983-1998
(Porcentajes)

Países	Promedios		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	1983-90	1991-98								
Argentina	-1.5	-2.5	-0.3	-2.4	-3.0	-3.6	-1.0	-1.3	-3.7	-4.5
Bolivia	-9.4	-5.8	-5.3	-7.3	-7.2	-1.2	-4.9	-5.6	-6.9	-7.9
Brasil	-0.7	-1.7	-0.4 ^c	1.6	0.0	-0.2	-2.6	-3.1	-4.2	-4.5
Chile I ^a	-2.9 ^b	-5.0 ^c	-0.4 ^c	-5.2 ^c	1.7 ^c	-3.7 ^c	-5.2 ^c	-5.4 ^c	-7.1 ^c	-14.5 ^c
Chile II ^a	-5.2	-3.4	-0.3	-2.2	-5.6	-3.0	-2.1	-5.2	-5.4	-6.2
Colombia	-1.9	-3.2	5.7	2.0	-4.4	-4.5	-5.4	-5.8	-6.2	-6.6
Costa Rica	-7.5	-3.5	-1.8	-5.6	-8.2	-2.9	-3.4	-1.2	-2.2	-2.8
Jamaica	-6.7	-3.7	-6.4	0.8	-4.3	0.2	-3.5	-4.0	-5.3	-7.0
México	0.2	-3.9	-4.7	-6.7	-5.8	-7.0	-0.5	-0.7	-1.9	-3.8
Perú	-3.3	-5.5	-3.5	-5.0	-5.7	-5.4	-7.3	-5.9	-5.3	-6.1
Promedio simple ^d	-4.0	-3.7	-1.9	-2.8	-4.9	-3.1	-3.4	-3.6	-4.6	-5.5

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de los datos del proyecto y de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). En lo que respecta a Chile I: Vittorio Corbo y Stanley Fischer, "Lessons from the Chilean stabilization and recovery", *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch and Raúl Labán (comps.), Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994, pp.32-33.

^a Se distinguen dos fases en las reformas de Chile (ver nota 13 de este capítulo).

^b 1971-1973.

^c 1974-1981.

^d Promedio simple, excluido Chile I.

Los déficit en cuenta corriente también se redujeron en los años noventa en comparación con las dos décadas anteriores, aunque la disminución fue inferior a la que se produjo en el área fiscal. El promedio del déficit en cuenta corriente entre los países del proyecto fue de 4.6% del PIB en el período 1973-1982 y 4% en el de 1983-1990. Bajó a 3.7% en el período 1991-1998. Al igual que en el caso del déficit fiscal, los déficit en cuenta corriente fueron bastante pequeños al comienzo de los años noventa (con un promedio de 1.9% del PIB en 1991). Los déficit promedios más pequeños en la década de 1990 fueron los de Brasil y Argentina. A fines de la década, la mayoría de los países tenía déficit considerablemente más altos.

El promedio en 1998 fue de 5.5%, y los déficit en cinco de los nueve países superaron el 5%. En el caso de Chile en 1973-1981, se dio un déficit en cuenta corriente muy considerable, que llegó a 14.5% del PIB en 1981.

Al comparar los cuadros III-4 y III-5 desde el punto de vista de las identidades contables, se llega a algunas conclusiones interesantes acerca de la década de 1980 en comparación con la de 1990. En el primero de esos períodos, el promedio del déficit fiscal en todos los países y años superó el déficit en cuenta corriente, lo que significa que las cuentas del sector privado (ahorro menos inversión) tenían superávit. En el segundo de los dos períodos, el promedio del déficit fiscal fue menos de la mitad del déficit en cuenta corriente, de modo que el sector privado fue la fuente principal del gasto con déficit presupuestario. Una excepción importante a esta generalización fue Brasil, donde el déficit fiscal en la década de 1990 fue mayor que el déficit en cuenta corriente, en tanto que en Costa Rica los dos tuvieron aproximadamente el mismo nivel. Estos resultados reflejan la tendencia general de los gobiernos durante el período a replegarse en favor del sector privado.

4. Las tasas de interés y los tipos de cambio reales

Las tasas de interés y tipos de cambio reales (véanse los cuadros III-6 y III-7) están estrechamente relacionados con los déficit gemelos y además tienen otros efectos en las economías. Como parte integral de la política monetaria, se usaron las tasas de interés para respaldar las políticas fiscales en la década de 1990, especialmente cuando comenzaron a aumentar los déficit fiscales. También se usaron para apoyar el tipo de cambio en aquellos casos en que un ancla cambiaria nominal era parte de la estrategia de estabilización. Las altas tasas de interés sobre los préstamos fueron características en la mayoría de los países en la década de 1990.¹⁵ Sólo Argentina, Chile y México tuvieron tasas reales sobre los préstamos cercanos al 10% durante algún período considerable de esa década. En Colombia y Costa Rica, las tasas

15. Incluso en el caso de los países con tasas bajas en el contexto regional, el costo del capital fue alto en comparación con los países del Grupo de los Siete, donde en los años noventa hubo tasas de alrededor de 6% a 8%.

promediaron entre 10% y 20%, mientras que en Bolivia, Brasil, Jamaica y Perú, así como Chile en los años setenta, las tasas reales fueron aún más altas¹⁶ (véase el cuadro III-6).

CUADRO III-6
TASAS DE INTERÉS REALES, 1988-1998^a
(Porcentajes)

Países	Promedios								
	1988-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5.7	14.0	10.3	8.8	9.6
Bolivia	21.1	16.2	29.8	41.8	44.3	37.0	38.6	43.3	29.4
Brasil	214.8	76.9	138.5	157.6	-0.4	18.7	26.3	37.7	50.7
Chile I ^b	n.d.	n.d. ^c	n.d. ^c	n.d. ^c	16.3 ^c	18.9 ^c	15.6 ^c	10.1 ^c	14.7 ^c
Chile II ^b	15.6	5.7	7.4	10.3	8.0	9.2	9.3	9.0	14.5
Colombia	14.3	12.9	8.1	11.0	14.4	18.2	17.8	13.3	19.8
Costa Rica	10.3	7.8	5.2	18.4	17.2	11.0	7.5	8.3	9.6
Jamaica	10.7	-13.0	-18.3	17.7	10.6	19.7	14.1	24.3	24.0
México	n.d.	n.d.	n.d.	11.2	12.5	17.4	1.9	11.6	11.1
Perú	716.7	67.2	57.7	32.8	24.2	14.5	13.0	19.7	21.9
Promedio simple ^d	143.4	24.8	32.6	37.6	15.2	17.7	15.4	19.6	21.2

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base del Fondo Monetario Internacional (FMI), *International Financial Statistics Yearbook, 2000*, Washington, D.C., 2000; de estadísticas oficiales en el caso de Brasil, y, en lo que respecta a Chile I, de Vittorio Corbo y Stanley Fischer, "Lessons from the Chilean stabilization and recovery", *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch and Raúl Labán (comps.), Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994, pp.32-33.

^a Las tasas son tasas medias anuales de interés sobre los préstamos a corto plazo a las empresas, deflactadas según el índice de precios al consumidor.

^b Se distinguen dos fases en las reformas de Chile (ver nota 13 de este capítulo).

^c 1974-1981.

^d Promedio simple, excluido Chile I.

Las altas tasas reales de interés tuvieron al menos dos efectos negativos en las economías de la región. En primer lugar, ampliaron los déficit fiscales, ya que aumentaron los montos que los gobiernos debían pagar en intereses. Este problema fue especialmente serio para aquellos

16. En Argentina, Bolivia y Perú, un gran porcentaje de los préstamos bancarios se hicieron en dólares más bien que en la moneda del país. En el caso de Perú, y especialmente el de Bolivia, las tasas correspondientes a dólares eran considerablemente más bajas que las que aparecen en el cuadro III-6.

países con una fuerte deuda interna derivada de déficit anteriores. En segundo lugar, las altas tasas de interés internas tuvieron un efecto negativo en la inversión —especialmente en el caso de las firmas pequeñas, puesto que las grandes tienen acceso a los mercados de crédito internacionales— y, por consiguiente, en la expansión de la producción y del empleo. Esto incrementó aún más los déficit fiscales, ya que un crecimiento bajo reduce las recaudaciones impositivas y aumenta los pagos de transferencia del gobierno.

CUADRO III-7
TIPOS DE CAMBIO EFECTIVOS REALES, 1987-1998^a
(1990=100)

Países	Promedios								
	1988-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	126.9	71.0	62.8	57.6	57.2	61.0	62.1	60.3	59.0
Bolivia	86.7	99.7	104.2	110.4	116.2	119.0	111.1	108.4	104.0
Brasil	125.0	131.7	141.2	136.7	137.9	121.4	114.3	113.1	118.5
Chile I ^b	80.3 ^c	164.9 ^d	197.7 ^d	166.8 ^d	134.4 ^d	149.7 ^d	150.8 ^d	130.6 ^d	113.5 ^d
Chile II ^b	97.1	99.7	96.2	98.2	94.8	89.2	86.0	80.2	82.4
Colombia	91.1	101.0	89.4	85.7	74.7	74.8	69.4	65.0	69.3
Costa Rica	102.2	109.8	104.6	104.5	105.0	101.4	100.4	102.6	103.9
Jamaica	84.2	116.4	135.3	126.8	130.0	125.4	105.6	90.7	85.1
México	113.1	190.9	83.9	80.0	82.2	121.6	108.3	93.9	94.0
Perú	140.4	83.1	83.7	93.1	87.9	87.7	86.4	86.8	88.1
Promedio simple ^e	107.4	100.4	100.1	99.2	98.4	100.2	93.7	89.0	89.4

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). En lo que respecta a Chile I: Vittorio Corbo y Stanley Fischer, "Lessons from the Chilean stabilization and recovery", *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch and Raúl Labán (comps.), Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994, pp.32-33.

^a El promedio de los índices del tipo de cambio real de la moneda de cada país en comparación con las monedas de sus principales socios comerciales, ponderado de acuerdo con la magnitud real de las importaciones desde aquellos países en el período 1992-1996. Se utilizaron los índices de precios al consumidor para deflactar los índices.

^b Se distinguen dos fases en las reformas de Chile (ver nota 13 de este capítulo).

^c Promedio 1970-1973.

^d 1974-1981; 1973=100.

^e Promedio simple, excluido Chile I.

Los tipos de cambio reales mostraron igualmente tendencias que plantearon problemas. La depreciación del tipo de cambio real fue típica de muchos países de América Latina y el Caribe en la década de 1980, debido a la falta de afluencia de capital y la consiguiente necesidad de aumentar las exportaciones. La apreciación real fue la característica durante gran parte de la década de 1990. En algunos casos, la apreciación provino de las políticas gubernamentales que empleaban un tipo de cambio de "ancla nominal" para combatir la inflación. En otros casos, fue muy difícil evitar la apreciación ante la cuantiosa afluencia de capital que se describe en el capítulo II. El resultado fue una tendencia a mayores déficit comerciales y en cuenta corriente, al encarecerse las exportaciones y abarataarse las importaciones. En reacción a los voluminosos déficit en cuenta corriente, los gobiernos se sintieron compelidos a contener el crecimiento, a menudo aumentando las tasas de interés. Una crisis cambiaria era lo que se percibía como alternativa.

El nivel de la apreciación varió, naturalmente, según los años que se consideran. En el cuadro III-7 se muestra el promedio correspondiente al período 1987-1990 y la variación anual entre 1991 y 1998. Los países con los mayores porcentajes de apreciación en este período fueron Argentina (66% entre 1989 y 1993, pero estable a partir de entonces), México (40% entre 1987 y 1994, seguido de una fuerte devaluación), y Colombia y Jamaica (33% en los períodos 1991-1998 y 1992-1998 respectivamente). Chile y Brasil tuvieron una menor apreciación en los años noventa, mientras que Bolivia, Costa Rica y Perú (desde 1991) generalmente lograron mantener el valor real de sus tipos de cambio. Chile también tuvo una fuerte apreciación en el lapso 1979-1982, cuando la moneda nacional se vinculó al dólar.

Si combinamos la información de los cuadros III-2 a III-7, podemos comparar las tendencias de las políticas macroeconómicas y los resultados en los países del proyecto, y relacionarlas con los tres tipos de reformadores (es decir, radicales, cautos pero inestables, y cautos y estables). Los cuatro reformadores radicales hicieron gran hincapié en la reducción de los grandes déficit fiscales y la inflación, pero los inquietaban menos otros aspectos de las políticas macroeconómicas, especialmente los cuantiosos déficit en cuenta corriente. El fundamento de esa postura, explícito o implícito, es que todo déficit que se origine en el sector privado sería autocorrectivo. No obstante, un déficit en cuenta corriente se transformó en crisis en Chile a comienzos de los años ochenta.

Los dos reformadores cautos pero inestables siguieron afectados por problemas macroeconómicos, lo que a la larga derivó en una crisis cambiaria. En el caso de México, se manifestó en un fuerte déficit en cuenta corriente; en Brasil, la aplicación de tasas de interés altas para proteger el tipo de cambio exacerbó los problemas fiscales existentes y dio origen a una fuerte recesión. Luego de la crisis del peso en 1994-1995, las políticas macroeconómicas de México se volvieron mucho más ordenadas: la devaluación redujo el déficit externo y bajaron las tasas de interés, en tanto que el déficit fiscal se mantuvo restringido. Además, se reactivó el crecimiento, aunque la inflación disminuyó con lentitud y los salarios reales sufrieron como consecuencia de ello. Es todavía prematuro para saber si Brasil seguirá un camino similar después de la devaluación de 1999, aunque el crecimiento parece estar repuntando.

Entre los reformadores cautos y estables, la tendencia divergió algo después del comienzo del proceso de reformas. Costa Rica mantuvo el equilibrio macroeconómico en términos relativos, a pesar de los problemas fiscales derivados de la quiebra de un banco importante. Colombia y Jamaica se enfrentaron a desequilibrios más generalizados con tipos de cambio valorizados, altas tasas de interés y déficit fiscales en alza. Colombia también tuvo un fuerte déficit en cuenta corriente, mientras que las tasas de crecimiento en Jamaica fueron bajas o negativas. De todas maneras, ningún país en este grupo encaró problemas macroeconómicos tan serios como los de Brasil o México.

C. LOS VÍNCULOS ENTRE LAS REFORMAS Y LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Una pregunta importante acerca de las reformas y de su relación con las políticas macroeconómicas es si han sido congruentes y se han reforzado mutuamente, o si han sido tan contradictorias como para menoscabar la eficacia y credibilidad del conjunto en su totalidad. Como era de esperar, la información con que se cuenta parece respaldar conclusiones ambivalentes para todos los países, períodos, áreas de reformas y políticas.

1. *Congruencias*

Al nivel más general, la tendencia a una postura más equilibrada de las políticas macroeconómicas, unida a un conjunto de reformas que abrieron nuevas oportunidades tanto al sector privado nacional como al extranjero, dieron un importante incentivo psicológico a los empresarios; en términos keynesianos, levantó el ánimo de los inversionistas. Las reformas con estabilidad macroeconómica también pusieron fin a la restricción financiera externa que había paralizado a la región durante la mayor parte de la década de 1980.¹⁷ En especial, el nuevo contexto atrajo considerables montos de inversión extranjera directa. El resultado global fue en algunos casos nuevas inversiones, la incorporación de nueva tecnología, y en definitiva mejores oportunidades de crecimiento. Sin embargo, como se analizará en el capítulo IV, este proceso estuvo sujeto a importantes retrasos, al estar las empresas a la espera de ver si las reformas no darían marcha atrás. Eran también necesarias condiciones microeconómicas que complementaran las reformas iniciales y la nueva estabilidad, con el fin de que las inversiones tuvieran lugar en más de unos pocos sectores favorecidos.

A un nivel más específico, la combinación más exitosa de reformas y políticas macroeconómicas ocurrió en el área de la inflación. Como se vio anteriormente, los gobiernos generalmente orientaron las políticas macroeconómicas a controlar la inflación. La liberalización comercial apoyó estos esfuerzos de dos maneras importantes. En primer lugar, se podían importar los insumos a precios más bajos, haciendo posible así que las empresas del país pudiesen producir con menores costos. En segundo lugar, la competencia con los productos extranjeros limitó la capacidad de los empresarios nacionales de subir los precios, incluso si todos sus insumos eran nacionales. La privatización ayudó también a bajar la inflación merced a un efecto positivo en los déficit fiscales. Cuando se privatizaron las empresas deficitarias, se eliminaron las subvenciones y las cuentas fiscales mejoraron permanentemente. Además, la privatización produjo ingresos por una sola vez que ayudaron a bajar

17. Esto, como es sabido, se dio en un contexto de considerable liquidez internacional y bajas tasas de interés en los países industrializados.

los déficit de corto plazo; en el largo plazo, hubo que adoptar otras medidas para reponer los ingresos que generaban las ventas de empresas estatales. En el caso de los gobiernos que utilizaron esos ingresos para pagar la deuda, los pagos más bajos por concepto de intereses ayudaron a perpetuar déficit más bajos; quienes los usaron para aumentar el gasto tendieron a crearse problemas posteriores.

2. *Síndromes de incongruencia*

Otras áreas mostraron serias contradicciones entre las reformas y las políticas macroeconómicas, contradicciones que pusieron en peligro las metas gubernamentales de crecimiento con equidad. Nuestros estudios de caso apuntan a tres importantes "síndromes de incongruencia". El primero, que afectó a todos los países, excepto Bolivia y Costa Rica, empezó con la apertura de la cuenta de capital, que produjo una avalancha de capital de corto plazo hacia los países y provocó la apreciación de las monedas nacionales. Esta valorización, a su vez, abarató las importaciones y encareció las exportaciones, aumentando de esa manera el déficit comercial. Envió además señales ambivalentes a las firmas que habían sido estimuladas por la reforma comercial a comenzar a vender en el exterior y a invertir en el aumento de la capacidad con miras a la exportación. Si bien el déficit comercial podía ser cubierto en el corto plazo por los mismos flujos de capital que causaban la valorización, dichos flujos eran reversibles y podían abandonar el país con la misma rapidez con que habían ingresado como reacción a problemas internos o tendencias financieras internacionales. En el mejor de los casos, la salida de capital causó trastornos en la economía del país; en el caso extremo, ocasionó crisis cambiarias que fueron extraordinariamente costosas y que tomó años superar.

Un segundo síndrome se centró en la liberalización financiera y las políticas monetarias, que se tornaron más difíciles de administrar si iban acompañadas de la apertura de la cuenta de capital. La liberalización financiera se concibió para poner fin a la represión financiera, lo que explica por qué las tasas de interés nacionales subieron después de las reformas. Nuestros datos sugieren que excederse (*overshooting*) era algo característico en esas circunstancias, por lo cual las tasas de interés nacionales eran considerablemente más altas que las internacionales.

Esto causó problemas especialmente a las firmas pequeñas que no tenían acceso a los mercados internacionales. Aún más importantes para las economías eran los problemas que la liberalización financiera ocasionada al sector bancario. Los bancos frecuentemente carecían de experiencia en evaluación de riesgo de crédito a largo plazo, debido a la influencia del gobierno en la fijación de las tasas de interés y en la asignación de éste antes de las reformas. Cuando ingresaron a los países montos considerables de capital extranjero, lo que aumentó la disponibilidad de crédito, los bancos se comprometieron más allá de lo razonable. Surgieron problemas específicos en los casos en que habían obtenido créditos en moneda extranjera, puesto que sus deudas aumentaron rápidamente cuando la afluencia de capital viró en sentido contrario y forzó a una devaluación. De esa forma, las crisis bancarias confluyeron con las crisis cambiarias.

El tercer síndrome tuvo que ver con las políticas fiscales. Todos los gobiernos de nuestro estudio intentaron reducir o eliminar sus déficit fiscales, pero varias de las reformas dificultaron el logro del objetivo. Una de ellas fue la reforma tributaria, que rebajó las tasas aplicadas a las personas y las empresas. Al menos en el corto plazo, no hay datos concluyentes en nuestros casos que respalden la idea de que la rebaja de las tasas impositivas haya aumentado los ingresos fiscales, como han sostenido los teóricos de la economía de la oferta en los países industriales. Otra reforma que obstaculizó la disminución de los déficit fiscales fue la liberalización de las importaciones. Ello fue especialmente importante para los países más pequeños y menos desarrollados, que dependían fuertemente de los aranceles como fuente de ingresos públicos. Para ellos, la liberalización de las importaciones causó problemas a corto plazo que podían o no ser contrarrestados a más largo plazo por una versión comercial del argumento sostenido por los teóricos de la economía de la oferta (vale decir, los aranceles más bajos estimulan el crecimiento, lo que conduce a otras fuentes de ingresos). El comportamiento del tipo de cambio fue un elemento importante en la determinación del resultado definitivo. Una tercera reforma, la descentralización, exacerbó los déficit fiscales de los gobiernos centrales, al transferir los ingresos a las provincias y municipios sin transferir siempre las obligaciones de contrapartida. Como se mencionó anteriormente, la privatización podía ayudar a las políticas fiscales en el corto plazo, pero posteriormente creó problemas.

D. LAS POLÍTICAS SOCIALES Y EL GASTO SOCIAL

Las políticas sociales fueron desde el comienzo parte integral del proceso de reformas, al menos en principio. La idea básica era sacar al Estado de las actividades productivas, donde el sector privado podía hacerlo mejor, liberando de ese modo recursos públicos para gasto social. Entre los proyectos de reforma, tanto el modelo favorable al mercado (*market friendly*) del Banco Mundial como el Consenso de Washington encarnaban esta idea.¹⁸ Uno de los elementos principales del modelo del Banco Mundial era la "inversión en la gente", que incluía la educación, la atención de la salud, la nutrición y la planificación familiar. Igualmente, uno de los diez puntos del Consenso de Washington era el ajuste de las prioridades fiscales para dar mayor importancia a la salud y la educación. La opinión general era que estas políticas tenían un doble valor: darían lugar a una mayor productividad y por lo tanto a un mejor desempeño económico, al tiempo que aumentarían la equidad y la movilidad en sociedades muy desiguales.

Las políticas sociales, en términos generales, son un concepto algo vago que se refiere a todas las intervenciones del Estado encaminadas a mejorar el bienestar de la población y a incorporar a los grupos excluidos. En la práctica, su significado varía de un país a otro tanto con respecto a las áreas cubiertas como a los tipos de actividades que llevan aparejadas. Aunque todos incluirían la salud y la educación, otros también incluirían los programas orientados a grupos específicos (por ejemplo, el sector laboral, los ancianos, las mujeres, los discapacitados y las minorías) o a resolver problemas particulares (como la mitigación de la pobreza, la reconstrucción urbana o la reforma agraria). Nos centraremos en el gasto social, que es un componente fundamental de casi todas estas actividades.

La categoría general de gasto social abarca diversas actividades que tienen distintos efectos en el desempeño económico y en la distribución del ingreso y el bienestar. Las estadísticas latinoamericanas suelen dividir el gasto social en cuatro categorías: educación, salud, seguridad

18. Banco Mundial (1991); Williamson (1990).

social y otros (entre ellos subvenciones para vivienda). A las primeras dos categorías, que a menudo se mencionan como capital humano, se las valoriza porque son útiles para promover el desarrollo económico y progresivas desde el punto de vista de la distribución. (El financiamiento para la educación universitaria es una excepción parcial, en el sentido de que, sin ser un gasto progresivo, es importante para la promoción del crecimiento.) La seguridad social y las subvenciones para vivienda, en contraste, normalmente tienen un efecto regresivo. Como se analizará más a fondo en el capítulo V, el gasto público en educación primaria y secundaria así como en atención de la salud estuvo concentrado en la parte inferior de la estructura de distribución del ingreso, en tanto que la seguridad social y las subvenciones para vivienda otorgaron beneficios desproporcionados a los estratos de ingresos medios.¹⁹

El gasto social disminuyó en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe en la década de 1980 (véase el cuadro III-8). Esto reflejó la urgente necesidad de reducir los déficit fiscales, que como hemos visto fueron cuantiosos durante esa década. Se le dio un bajo grado de prioridad al gasto social en comparación con otros sectores, como la administración general, la defensa y el servicio de la deuda. Un estudio que examinó las tendencias fiscales durante los años ochenta determinó que el gasto social era marcadamente procíclico, excepto en Chile y en Colombia. Es decir, cuando la actividad económica se replagaba, el gasto social disminuía aún más, con una baja de la participación del gasto social en el PIB, y cuando la actividad económica se expandía, el gasto social aumentaba.²⁰

En grados diferentes y con distinto énfasis, los países dieron mayor prioridad al área social en la década de 1990. Los nueve países del proyecto aumentaron el gasto social per cápita en esa década; excepto Perú, el aumento compensó con creces la baja de los años ochenta. Tomando en cuenta la inflación, el promedio de incremento del gasto social per cápita entre los períodos 1980-1981 y 1996-1997 fue de 25%. Salvo Brasil, Jamaica y Colombia, las cifras globales representaron una baja durante la década de 1980 y una considerable alza en la de 1990.²¹

19. CEPAL (1999c, capítulo IV).

20. Cominetti y di Gropello (1995); véase también Cominetti y Ruiz (1998).

21. Nuestros datos relativos al gasto social en Brasil incluyen solo el gasto del gobierno federal. Estos datos subestiman el gasto social del sector público porque no incluyen el gasto en los niveles estadual y municipal (CEPAL, 1999c, recuadro IV.1).

El gasto social como proporción del gasto público total siguió una tendencia similar, con un promedio de aumento de 23% durante esos 17 años. La proporción en el bienio 1996-1997 fue generalmente más alta que en el de 1980-1981, pero la tendencia dentro de los períodos fue más variada. La situación más común consistió en un cambio moderado durante los años ochenta, seguido de un fuerte aumento en los años noventa. Finalmente, el gasto social como proporción del PIB también se incrementó en la mayoría de los países, pero a un ritmo más lento (13%) que los otros indicadores.

CUADRO III-8
CAMBIOS EN EL GASTO SOCIAL, 1980-1997
(Dólares de 1997 y porcentajes)

Países	Gasto social per cápita			Gasto social como proporción del gasto público total			Gasto social como proporción del PIB		
	1980-81	1990-91	1996-97	1980-81	1990-91	1996-97	1980-81	1990-91	1996-97
<i>Gasto elevado</i>									
Argentina	1378	1222	1570	50.1	62.2	65.1	16.7	17.7	17.9
Brasil	368	476	566	44.4	51.0	54.2	9.7	11.0	11.8
Chile	558	451	725	62.4	60.8	65.9	18.4	13.0	14.1
Costa Rica	487	445	550 ^a	66.0	64.4	65.1 ^a	19.5	18.2	20.8 ^a
<i>Gasto mediano</i>									
Colombia	156	181	391	27.2	29.7	38.2	7.8	8.1	15.3
Jamaica	194 ^b	234	244 ^a	22.8 ^b	26.8	19.2 ^a	n.d.	9.2	9.7 ^a
México	333	283	352	28.8	41.6	52.9	7.9	6.5	7.8
<i>Gasto bajo</i>									
Bolivia	60	55	119	34.6	25.8	44.2	5.6	6.0	12.0
Perú	133 ^c	41	76 ^a	23.6 ^c	14.3	37.5 ^a	4.6 ^c	2.0	6.0 ^a
<i>Promedio</i>									
simple	407	376	510	40.0	41.8	49.1	11.3	10.2	12.8

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4; y Rossana Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", serie Reformas económicas N° 69 (LC/L.1376), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Solamente 1996.

^b 1985.

^c 1980.

A nivel de país, parecen haberse dado dos tendencias diferentes. Cuatro países ya tenían niveles relativamente altos de gasto social, merced a una combinación de los tres indicadores que aparecen en el cuadro III-8. Esos países (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica) mejoraron su desempeño moderadamente, pues no había margen para grandes aumentos, especialmente en términos de gasto social como proporción del gasto total. Chile fue una excepción parcial a esta generalización, puesto que el gasto social aumentó en un promedio de 7% al año y la proporción del gasto total subió de 61% a 66% en la década de 1990. Otro grupo de países tuvo un gasto social mucho menor al comienzo de la década (Bolivia, Colombia, Jamaica, México y Perú); dieron un alto grado de prioridad a superar su rezago en la década de 1990. Bolivia y Perú lograron mejoras especialmente notables, aunque desde niveles iniciales muy bajos, en tanto que Colombia también hizo un importante esfuerzo desde un punto de partida más alto.

Más allá del aspecto relacionado con la cantidad de servicios sociales, los países de América Latina y el Caribe tuvieron serios problemas al comienzo de los años noventa con la calidad de esos servicios. En lo que se refiere a la educación, los problemas incluían la deficiente preparación de los profesores, altas cifras de alumnos por profesor, mala calidad de los libros de texto, falta de otros equipos y énfasis en el aprendizaje de memoria más que en la solución de problemas. En el área de la salud, los indicadores de mala calidad apuntaban a largas esperas para recibir tratamiento, deficiente capacitación de los médicos, alto número de pacientes por médico, y carencia de medicamentos y nuevos tratamientos. La deficiente calidad de las viviendas públicas era tan común en la región como en otras partes del mundo. Los sistemas de pensiones llegaban sólo a un pequeño porcentaje de la población y las altas tasas de inflación erosionaban su valor.

Para encarar el problema de la calidad, muchos gobiernos de América Latina y el Caribe iniciaron reformas en el área social. Mientras que algunas de las nuevas políticas eran paralelas a las reformas económicas que se identificaron anteriormente, otras incorporaron enfoques muy diferentes. En la práctica, la mayoría de los países intentó una combinación. Un tipo de reforma implicó mejorar la entrega por el gobierno central de servicios en educación, salud, vivienda y seguridad social por medio de una mejor capacitación del personal, mejores instalaciones y mayor participación de los beneficiarios. Un segundo tipo de reforma,

que tenía considerables elementos en común con el primero en cuanto a los objetivos, se concentró en la descentralización de los servicios sociales, especialmente de educación y salud, para dejarlos en manos de los niveles municipal y provincial de gobierno. La idea en que se basó este proceso era que si la administración de los servicios se trasladaba al nivel local, sería más eficiente y más equitativa. El tercer planteamiento fue el que estuvo más estrechamente relacionado con las reformas económicas, puesto que supuso la privatización de ciertos aspectos de la prestación de servicios sociales. Específicamente, varios países estimularon el establecimiento de sistemas privados de escuelas, de servicios de atención de salud y de pensiones para quienes pudieran pagarlos, dejando al resto de la población en el sistema público.²²

Todas estas reformas tienen sus críticos, pero la forma de abordar la privatización fue especialmente controversial, porque transgredió el principio de que todos los ciudadanos tienen el mismo derecho a los servicios sociales. El sistema privatizado ofrece servicios de primera clase a quienes puedan pagarlos, en tanto que el sector público generalmente proporciona servicios de mucho menor calidad. Por consiguiente, los estudiantes de las escuelas privadas rinden mejor en las pruebas estandarizadas y tienen más probabilidades de ingresar a la educación secundaria y universitaria y de obtener buenos empleos. Las personas que reciben tratamiento médico en el sistema de salud privado tienen acceso a la atención preventiva, a los últimos adelantos internacionales en materia de tratamiento y a buenas instalaciones hospitalarias, en tanto que aquellos que dependen del sistema público deben esperar en largas filas para recibir una atención insuficiente. Los nuevos sistemas de pensiones, siguiendo el ejemplo chileno, implican que los trabajadores hacen aportes a fondos privados de pensiones, que posteriormente se encargarán de entregar pensiones a los jubilados.

Estas tendencias en materia de políticas sociales no son independientes de las reformas económicas y las políticas macroeconómicas que se examinaron en este capítulo. En los años ochenta se manifestaron claras contradicciones entre las políticas macroeconómicas y las sociales. La necesidad de reducir los déficit fiscales para bajar las tasas de inflación

22. La reforma del sistema del gobierno central se analiza en CEPAL (1997, capítulo V), la descentralización en di Gropello y Cominetti (1998), y la privatización de los sistemas de salud y de pensiones en CEPAL (1998b, capítulo VII).

se topó con la necesidad de gastar recursos para lograr las metas sociales y económicas. Generalmente se impuso la prioridad macroeconómica. Ello tuvo un efecto negativo en el bienestar social a corto plazo; es también probable que haya creado problemas de más largo plazo que son más difíciles de medir en términos del crecimiento económico y la productividad. En la década de 1990, la contradicción entre la estabilización macroeconómica y las políticas sociales fue menos seria, ya que los gobiernos tomaron mayor conciencia de los beneficios del gasto social, especialmente en educación. Fue la reducción de los déficit fiscales en la década de 1980, sin embargo, lo que permitió un mayor gasto social en la de 1990. Las reformas económicas contribuyeron a ello por medio de la venta de empresas estatales deficitarias y los ingresos adicionales aportados por las privatizaciones.

Está por verse si las políticas sociales continuarán conviviendo en armonía con las reformas y las políticas macroeconómicas. El gasto social per cápita puede aumentarse de tres formas: crecimiento del PIB, mayor gasto público como proporción del PIB, y mayor prioridad dada al gasto social como proporción del gasto público total. Además, el efecto de un monto dado de dinero puede incrementarse aumentando la eficacia y productividad del gasto.²³ Esta lista es útil como indicador de las áreas que se deben observar. Si el crecimiento se hace lento, la tasa de incremento del gasto social puede también tornarse lenta o incluso bajar. La prudencia macroeconómica actualmente limita el gasto público como proporción del PIB (ya que se considera que los altos impuestos desalientan la inversión), y algunos países se acercan al máximo de su gasto social como proporción del gasto público total. Un rápido crecimiento del PIB puede por lo tanto ser la única forma de evitar una contradicción entre estas áreas de políticas. En capítulos posteriores de este libro se analiza si las reformas y las políticas macroeconómicas que se aplican tienen buenas perspectivas de culminar en altas tasas de crecimiento en el futuro, impidiendo así que resurja esta contradicción.

23. Véase un análisis de la eficacia del gasto social en CEPAL (1998b, capítulos I y VI).

E. CONCLUSIONES

El proceso de reformas motivó la adopción de una serie de cambios en las políticas económicas de América Latina y el Caribe, cambios que reflejaban las críticas de los economistas ortodoxos al modelo de sustitución de importaciones. Las reformas se adoptaron en grados diferentes de una parte a otra de la región. Entre los nueve países del proyecto, cuatro emprendieron rápidas y amplias reformas, mientras que los otros cinco fueron más graduales y selectivos. Sostuvimos que la diferencia tuvo que ver con las condiciones iniciales, de acuerdo con lo cual aquellos países con problemas especialmente graves estaban dispuestos a experimentar con reformas más profundas. En los capítulos posteriores se analiza si las diferencias en velocidad y alcance afectaron al resultado.

El cambio de las políticas macroeconómicas fue más homogéneo; los nueve países avanzaron considerablemente en cuanto a reducir la inflación. Los déficit fiscales, que son factores determinantes de las tasas de inflación, disminuyeron en la década de 1990 con respecto a las dos anteriores, pero comenzaron a incrementarse otra vez a mediados del decenio. Las políticas relativas a las tasas de interés y tipos de cambio divergieron más que las políticas fiscales. Salvo pocas excepciones, sin embargo, las tasas de interés se mantuvieron relativamente altas, en parte para proteger los tipos de cambio. A su vez, los tipos de cambio reales tendieron a valorizarse, ya sea como política explícita del gobierno para combatir la inflación o como resultado de una gran afluencia de divisas. La relación entre las reformas y las políticas macroeconómicas fue a veces de mutuo refuerzo, especialmente con respecto a la inflación, pero en otros casos predominaron las incongruencias. Identificamos tres síndromes de incongruencia, concernientes a la apertura de la cuenta de capital, la reforma comercial y el tipo de cambio; a la reforma financiera interna, la regulación bancaria y las tasas de interés, y a la reforma tributaria, la privatización y las políticas fiscales.

Las políticas sociales, hechas efectivas como gasto social, se convirtieron en un componente más importante del conjunto de políticas en la década de 1990. En la de 1980, el gasto social fue uno de los primeros rubros que se redujeron para disminuir los déficit. Sin embargo, en la década siguiente los gobiernos parecieron llegar a la conclusión de que

el mejoramiento de las condiciones sociales podía hacer un aporte positivo al crecimiento económico. Además, ayudarían a reducir los elevados niveles de desigualdad que caracterizaban a la región. De ahí que el gasto social aumentara en todos los países del proyecto en la década de 1990, acompañando el regreso a tasas de crecimiento más altas.

Una conclusión importante del capítulo es que las reformas estructurales no deben considerarse en forma aislada, sino más bien como parte de un conjunto de políticas que incluye las áreas macroeconómica y social. Estos tres elementos pueden actuar en conjunción para crear un ambiente propicio que estimule a los actores del sector privado a invertir e incrementar la producción, o pueden ser contradictorios entre sí, enviando de esa forma señales ambivalentes y contrarrestando los incentivos al sector privado. Debe añadirse que las tendencias económicas internacionales tienen impacto sobre los tres elementos, y se las debe tener también en cuenta.

Estas políticas son pertinentes a todos los temas restantes del estudio, vale decir, la inversión, el crecimiento, el empleo y la equidad, pero se pueden identificar algunos vínculos particularmente fuertes. Las reformas y las políticas macroeconómicas, junto con el contexto internacional, son los factores dominantes que influyen en las decisiones de inversión y la incorporación de nuevas formas de tecnología. Una fuerza laboral adecuadamente instruida es un complemento necesario, especialmente con respecto a la nueva tecnología y a una mayor productividad. Puesto que el crecimiento está fuertemente determinado por las tendencias de la inversión y la tecnología, las mismas políticas son indirectamente pertinentes para el análisis del crecimiento. El gasto social es también un factor en el análisis de la generación de empleo, la calidad del empleo y la equidad.

CAPÍTULO IV

INVERSIÓN, PRODUCTIVIDAD Y CRECIMIENTO: RECUPERACIÓN Y AVANCES MODERADOS

Hemos examinado el proceso de reformas económicas, junto con las políticas públicas que los acompañaron y el contexto internacional en que tuvieron lugar, y ahora podemos remitirnos a la tarea principal del libro, esto es, la de analizar el impacto de las reformas primero a nivel agregado y luego en el plano sectorial y en el microeconómico. En este capítulo, por lo tanto, se aplica un enfoque agregado, es decir, en todo el ámbito de la economía, para estudiar la inversión, la productividad y el crecimiento.¹

La mayor parte de lo que se ha publicado sobre el impacto de las reformas tiene que ver con su efecto en la tasa de crecimiento del PIB, y el análisis se centra en las variables macroeconómicas. Esto no debe sorprender, puesto que la razón principal de que se emprendieran las reformas fue en primer lugar el objetivo de incrementar la eficiencia de las economías de América Latina y el Caribe con el fin de aumentar las tasas de crecimiento. El título de uno de los primeros manifiestos de las reformas es ilustrativo: "Hacia un renovado crecimiento económico en América Latina".² Se preveía que otros beneficios, especialmente la generación de empleo, se derivarían de un crecimiento más dinámico.

Los primeros estudios que abogaban por las reformas como forma de aumentar las tasas de crecimiento hacían hincapié en la necesidad de desplazarse desde una producción abrumadoramente orientada al mercado interno hacia un mayor énfasis en las exportaciones. Se presentaban

1. Los aportes principales para este capítulo provienen de Hofman (2000), Moguillansky y Bielschowsky (2000), y Katz (2000), que no son responsables de las conclusiones alcanzadas sobre la base de sus datos.

2. Balassa y otros (1986).

tres argumentos económicos en apoyo de los beneficios de un crecimiento impulsado por las exportaciones: mayor eficiencia en el plano macroeconómico como resultado de una competencia más intensa; mejor explotación de las economías de escala, especialmente en el caso de los países pequeños y medianos, y moderación de los ciclos intermitentes derivados de la escasez de divisas o las crisis recurrentes de la producción agrícola.³ Se sostenía que el instrumento más importante para lograr un crecimiento impulsado por las exportaciones era un tipo de cambio competitivo, aunque esto se consideraba una condición necesaria pero insuficiente. También se requería la eliminación de los privilegios especiales de que gozaban las empresas de sustitución de las importaciones y la creación de incentivos positivos a las exportaciones, junto con la credibilidad de las políticas desde el punto de vista de los inversionistas. Muchas de estas cuestiones están todavía en la agenda más de dos décadas después.

Las publicaciones más recientes sobre el nexo entre el crecimiento y las reformas procuran determinar si efectivamente se materializó la relación positiva que se había predicho. Se ha llegado a un grado sorprendente de consenso al respecto. La conclusión dominante es que el crecimiento, si bien obviamente mejoró en comparación con la década perdida de los años ochenta, fue de todos modos muy moderado. La CEPAL, en un estudio que es representativo de la literatura sobre el tema, sostiene: "El crecimiento registrado en la mayor parte de las economías de la región fue a tasas moderadas, respetables pero inferiores al desempeño histórico y poco satisfactorias desde la doble óptica del progreso técnico y la superación de los rezagos sociales".⁴ En una vena más positiva, los expertos del BID indican que el crecimiento en la década de 1990 estuvo muy por encima de lo que habría sido sin las reformas. No obstante, concuerdan en que las tasas de crecimiento fueron insatisfactorias, por debajo de las tasas históricas y muy inferiores a las de los países de alto crecimiento de Asia oriental.⁵ Las interrogantes

3. Véanse, por ejemplo, Krueger (1978); Bhagwati (1978). Krueger aduce que mientras en teoría los incentivos a las exportaciones y a la sustitución de las importaciones deben igualarse en el margen, en la práctica los países con un sesgo exportador positivo tuvieron un desempeño mejor. Cita a Brasil y la República de Corea como ejemplos (pp. 282-283).

4. CEPAL (1996, p. 11).

5. BID (1996).

que ahora deben abordarse son por qué fueron decepcionantes las tasas de crecimiento en comparación con las expectativas, y cómo mejorar el desempeño.

Algunos de los estudios que intentan medir el impacto de las reformas en el crecimiento vinculan a ambos directamente, en presencia de ciertas variables de control. En un ejemplo característico, Fernández Arias y Montiel hacen un análisis de regresión en que la variable dependiente es el PIB per cápita y las variables independientes comprenden indicadores de las reformas estructurales y variables macroeconómicas, manteniendo constantes el PIB inicial, la educación, los términos del intercambio y la demanda externa. Concluyen que las reformas tuvieron un efecto significativamente positivo en el crecimiento; aunque reconocen implícitamente que la inversión y la productividad son importantes, no las incorporan explícitamente en el análisis.⁶

Otros estudios examinan la inversión directamente, ya sea como un fin en sí mismo o como parte de un análisis de contabilidad del crecimiento.⁷ Lora y Barrera sostienen que el principal aporte de las reformas al crecimiento económico fue el giro de 180 grados en el aumento de la productividad total de los factores en la década de 1990 en comparación con la de 1980. (Fue negativo en los años ochenta.) También fue importante, aunque de menor magnitud, el incremento del coeficiente de inversión.⁸ Rodrik, en contraste, dice que si bien la relación entre inversión y crecimiento es errática a corto plazo, la inversión es clave a largo plazo.⁹ Añade que los responsables de las políticas y los analistas han desatendido el papel esencial que tiene la inversión en el crecimiento en los países en desarrollo, y sugiere que es necesario centrarse en los incentivos a la inversión si se ha de mejorar el desempeño.

Nuestro planteamiento en este capítulo da por sentado que es fundamental estudiar el comportamiento de las tres variables: la inversión, la productividad y el crecimiento. Es esencial entender la importancia relativa del comportamiento de la inversión y la productividad para

6. Fernández Arias y Montiel (1997).

7. CEPAL (1996) es un ejemplo de lo primero; Lora y Barrera (1997), de lo segundo.

8. Lora y Barrera (1997).

9. Rodrik (1999, p. 15). De Gregorio y Lee (1999) arguyen que la importancia de las inversiones disminuye como factor determinante del crecimiento cuando se añaden otras variables a la ecuación. Cuando no se incluyen esas variables, la inversión incorpora su efecto, y el coeficiente de la variable inversión es mayor.

explicar las tasas de crecimiento, en comparación con otros factores que también tienen impacto. Además, las tres variables proporcionan tipos diferentes de información: las tendencias de la inversión y la productividad nos dan algunos elementos para prever las futuras tasas de crecimiento.¹⁰

Procederemos de la siguiente manera. En la sección siguiente se examinan los datos sobre las tendencias a largo plazo de la inversión y la productividad. Luego analizamos el impacto de las reformas en estas áreas, diferenciando entre los efectos transitorios y los permanentes, así como las tres fases resultantes en lo que respecta a la inversión y la incorporación del progreso tecnológico. Presentamos también un modelo econométrico de los factores determinantes de la inversión, entre ellos las reformas estructurales. Sigue luego un examen de las características del crecimiento, en que se aplican técnicas de contabilidad del crecimiento para vincular los diversos factores y para arrojar luz sobre las diferencias entre los países. A continuación analizamos el impacto de las reformas en el crecimiento, nuevamente con el aporte de resultados econométricos. Una sección empírica final vuelve a la cuestión de las exportaciones y su contribución al progreso. Las conclusiones hacen hincapié en lo que se puede y no se puede aprender a nivel global, y establecen las bases para un posterior análisis a nivel de sectores y tipos de agentes.

A. LAS TENDENCIAS A LARGO PLAZO EN LA INVERSIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD

La inversión y la productividad en el período posterior a las reformas deben examinarse en la perspectiva de largo plazo del comportamiento de estas variables durante el período de la posguerra en su conjunto. En el cuadro IV-1 aparece una representación muy simple de esas tendencias, que muestra cuatro años de referencia: 1950 (el comienzo del período), 1980 (en el apogeo, o cercano a él, de la inversión

10. Desde luego, estos aspectos son complicados puesto que hay una causalidad inversa entre el crecimiento y la inversión, por intermedio del "acelerador".

resultante del modelo de ISI), 1990 (en el punto más bajo, o cercano a él, luego de la crisis de la deuda), y 1998 (el último año respecto del cual se dispone de datos).¹¹

CUADRO IV-1
INVERSIÓN BRUTA FIJA COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1950-1998^a
(Porcentajes)

<i>Países</i>	1950	1980	1990	1998
Argentina	15.5	25.1	12.5	23.5
Bolivia	9.1	14.2	13.9	26.5
Brasil	18.8	23.6	15.5	16.9
Chile	19.1	18.6	21.6	28.9
Colombia	16.0	16.8	14.0	15.4
Costa Rica	16.0	23.9	23.1	26.6
México	14.8	24.8	18.4	20.8
Perú	18.3	23.5	17.5	25.2
Promedio simple	16.0	21.3	17.1	23.0

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de los datos del proyecto.

^a Basado en dólares constantes de 1980.

Un claro perfil surge de este cuadro, como se refleja en los promedios simples y en la mayoría de los países. La inversión como proporción del PIB aumentó considerablemente en las tres décadas entre 1950 y 1980, de 16% a 21% (un promedio de incremento anual de 1%). Ese mejoramiento del desempeño de la inversión fue prácticamente barrido por la crisis de los años ochenta, durante los cuales el coeficiente medio de inversión bajó a sólo 17% (una caída media anual de 2.2% durante la década). La mitad de los países (Argentina, Brasil, Colombia y Perú) tuvieron en 1990 coeficientes de inversión más bajos que los que habían tenido en 1950. Entre 1990 y 1998, sin embargo, el coeficiente

11. Debido a la falta de información, no se pudo incluir a Jamaica en la mayoría de los análisis de este capítulo.

medio de inversión subió en 3.8% al año, hasta llegar a 23%, recuperando así con creces su punto máximo de 1980.¹² En 1998, Bolivia y Chile estaban muy por encima de sus puntos máximos anteriores. México, en cambio, se hallaba aún bastante más abajo de su nivel de 1980, mientras que Brasil estaba bajo su nivel de 1950. Las causas de estos variados resultados son muy complejas; no se pueden atribuir a un factor único.¹³

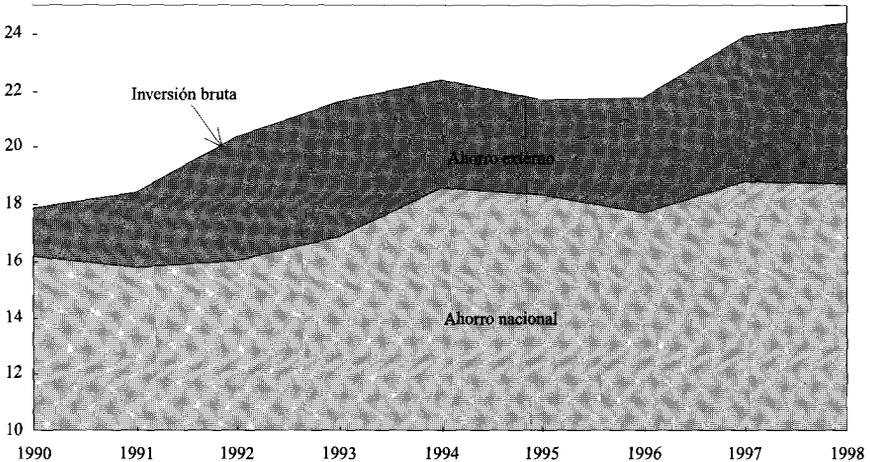
Los datos sobre las inversiones plantean dos preguntas: ¿es sostenible ese nivel de inversión, y es suficiente? La cuestión de la sostenibilidad, a su vez, implica dos subpuntos. En primer lugar, necesitamos saber si las tasas de inversión se mantendrán en sus niveles actuales o si aumentarán o disminuirán en los próximos años. Como se explica en la próxima sección, la respuesta es que aún no lo podemos predecir. Salvo en el caso de Chile, las reformas y otros nuevos aspectos de las economías regionales no están todavía consolidados. Siguen dependiendo de factores transitorios negativos y positivos que se derivan de los grandes cambios que han experimentado las economías. Los resultados futuros dependerán de si los gobiernos y los actores privados de los diversos países pueden trabajar juntos con el fin de equilibrar adecuadamente los factores de riesgo y de rentabilidad para así estimular la inversión. En la práctica, ello supone hallar formas, en el marco de las nuevas reglas del juego, de compensar la ausencia de los incentivos que recibían las empresas durante el período de sustitución de importaciones.

En segundo lugar, la sostenibilidad también depende de cómo se financia la inversión. La contribución relativa del ahorro nacional con respecto al ahorro externo es especialmente importante. El gráfico IV-1 proporciona un conjunto de indicadores sobre la relación entre el ahorro

12. Obsérvese que este resultado –la inversión alcanza un nuevo punto máximo– se basa en promedios simples. Los datos basados en promedios ponderados muestran la inversión todavía por debajo de puntos máximos anteriores debido al deficiente desempeño de México y especialmente de Brasil, que representan una proporción muy grande de cualquier promedio ponderado de América Latina y el Caribe.

13. Como era de esperar, la inversión del sector público disminuyó como proporción del PIB en la mayoría de los países durante el período de 1970-1998, en tanto que la inversión del sector privado se incrementó. Véase Mognuillansky y Bielschowsky (2000, apéndice A-6).

GRÁFICO IV-1
 LA INVERSIÓN Y SU FINANCIAMIENTO, 1990-1998^a
 (Porcentajes del PIB en dólares de 1995)



Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de los datos del proyecto.

^a Información basada en promedios simples correspondientes a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

y la inversión en los países del proyecto.¹⁴ Hubo poco ahorro externo durante la década de 1980; la inversión tuvo que financiarse con ahorro nacional. En los años noventa, el regreso de los flujos de capital extranjero cambió considerablemente esa situación. En 1998, el ahorro externo había aumentado hasta representar más del 5% del PIB, en comparación con 19% en el caso del ahorro nacional. La cifra de 5% correspondiente al ahorro externo, que es la misma que el déficit en cuenta corriente, está cerca del límite de lo que los inversionistas parecen dispuestos a financiar, incluso en un período de considerable liquidez. Sería recomendable un mayor ahorro nacional, pero al mismo tiempo existen serias dudas acerca de si son eficaces las políticas para estimular el ahorro (en contraposición a un aumento del ahorro en función de un mayor crecimiento).

14. Los datos de el gráfico IV-1 no son totalmente comparables con otros datos en el libro, ya que se basan en la inversión total (incluidos los cambios en inventarios), mientras que en otras partes trabajamos con inversión fija. Otra diferencia está en los años base para los cálculos de dólares constantes (1995 en el gráfico IV-1, comparado con 1980 en el resto del libro).

En cuanto a si la inversión ha sido suficiente, la respuesta depende primeramente de la tasa de crecimiento que se haya adoptado como meta. Varios años atrás, la CEPAL sugirió que se necesitaba una tasa de crecimiento de 6% para abordar los problemas sociales que están pendientes en la región (la pobreza, el desempleo y otros).¹⁵ Parecía haber apreciable consenso con respecto a una cifra de esa magnitud. El paso siguiente era estimar el coeficiente de inversión necesario para alcanzar esa tasa de crecimiento. Esto causó más controversia. Basándose en la relación capital-producto de varios países, se planteó como hipótesis una tasa de inversión de 28% del PIB (en dólares de 1980, pero con las características estructurales de la década de 1990). Esto es casi cinco puntos porcentuales más que el promedio simple que aparece en el cuadro IV-1 respecto de 1998, lo que muestra que se necesita mayor inversión.¹⁶ Los análisis de inversión para este proyecto llegan a conclusiones similares, basadas en estudios de países y sectores determinados.¹⁷ Las comparaciones con otras regiones también indican que América Latina y el Caribe necesita mayor inversión, aun cuando hay desacuerdo en cuanto a las cifras precisas.¹⁸

Las tendencias de los niveles de productividad laboral son similares a las de la inversión. Un fuerte aumento de la productividad ocurrió entre 1950 y 1980 (incremento medio anual de 2.8%), una baja en la década de 1980 (1.2% como promedio), y luego una recuperación, que permitió volver en 1998 a los niveles máximos anteriores (2% de crecimiento anual en los años noventa). No obstante, sólo Argentina, Chile y Colombia tuvieron niveles de productividad en 1998 superiores a los de 1980; Bolivia y Perú se quedaron muy atrás en ese período (véase el cuadro IV-2).

15. CEPAL (1996).

16. CEPAL (1996, pp.51-59).

17. Véase Mogueillansky y Bielschowsky (2000).

18. Véase en Stallings (1995) una comparación de las tasas de inversión y otros aspectos del proceso de desarrollo en América Latina, Asia oriental, Asia sudoriental, y África al sur del Sahara.

CUADRO IV-2
 PIB POR TRABAJADOR, 1950-1998
 (Miles de dólares de 1980)

<i>Países</i>	1950	1980	1990	1998
Argentina	6.9	14.1	10.6	15.2
Bolivia	3.2	5.3	4.2	4.4
Brasil	3.1	9.5	8.5	8.6
Chile	5.9	10.9	11.1	16.1
Colombia	4.0	8.1	8.9	10.0
Costa Rica	3.7	9.2	8.2	8.8
México	5.8	17.0	16.0	16.1
Perú	3.9	8.4	5.5	6.2
Promedio simple	4.6	10.3	9.1	10.7

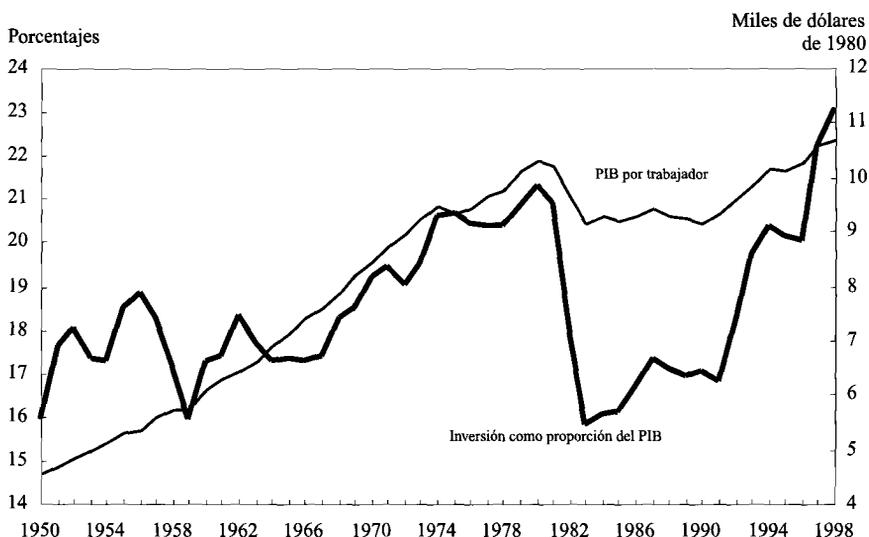
Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de los datos del proyecto.

La opinión general que surge de la literatura, reforzada por nuestros estudios de casos, es que las tendencias de la productividad están estrechamente vinculadas a la inversión. Un incremento del capital por trabajador debe redundar en una mayor producción por trabajador. En el gráfico IV-2 se ilustra la vinculación de los promedios simples de inversión y la productividad laboral entre los países del proyecto. Como se preveía, los dos tienen trayectorias similares, aunque la productividad baja mucho menos que la inversión durante los años ochenta.

Por cierto que la inversión no es el único factor que afecta a la productividad. Entre otros factores importantes que determinan la productividad se encuentran el mejoramiento de los niveles de educación, como se verá posteriormente en el capítulo; así como la edad y salud de la fuerza laboral, las disposiciones administrativas y de organización en la empresa, los avances tecnológicos, y determinadas actividades del sector público, como la capacitación y el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico.¹⁹

19. Un nuevo planteamiento teórico sobre el crecimiento endógeno pone de relieve que el capital humano es un complemento del capital físico, como lo es el mejoramiento institucional o el progreso técnico no incorporado. Véase un resumen de esa literatura en Aghion y Howitt (1998).

GRÁFICO IV-2
TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD LABORAL,
1950-1998^a



Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de los datos del proyecto.

^a Información basada en promedios simples correspondientes a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

En uno de los libros del proyecto, Katz sostiene que es necesario tener en cuenta las condiciones macroeconómicas (especialmente las tasas de interés y los tipos de cambio), los factores sectoriales (a saber, la estructura del mercado, el marco regulador y las instituciones) y las variables a nivel de las empresas (particularmente la acumulación de aptitudes tecnológicas, los modelos de organización y las estrategias empresariales), para comprender las tendencias en la productividad laboral. La incorporación del cambio tecnológico depende de la interacción de las empresas, los gobiernos, los centros de investigación y las instituciones financieras, que en conjunto constituyen los llamados sistemas nacionales de innovación. Katz argumenta que en los sistemas de innovación de América Latina ocurrieron dos cambios importantes después de las reformas. La reducción de la participación estatal en actividades tecnológicas dio como resultado un aumento de la

privatización de los factores determinantes del progreso tecnológico, y la presencia extranjera se incrementó notablemente merced a la sustitución de los insumos y bienes de capital nacionales por los extranjeros y una mayor presencia de las empresas transnacionales (ETN) en la estructura de producción.²⁰

En conjunto, en el período 1990-1998, cuando comenzaron a sentirse en América Latina y el Caribe los efectos del proceso de reformas, la inversión y la productividad mejoraron, pero ello fue más que nada una recuperación de las pérdidas sufridas durante la crisis de la deuda. Chile fue una importante excepción, con un buen desempeño en ambos indicadores. La mayoría de los otros países mejoraron en lo que se refiere a una variable o la otra. Los dos países más grandes de la región, Brasil y México, se enfrentan a serios problemas en ambos casos; su capacidad de aumentar la inversión y las tasas de productividad tendrá un apreciable impacto en toda la región.

B. LAS FASES DE LA INVERSIÓN Y DEL CAMBIO TECNOLÓGICO POSTERIORES A LAS REFORMAS

Analizar el impacto de las reformas en la inversión y la productividad es una tarea compleja, porque muchos procesos tuvieron lugar simultáneamente. Además, las reformas mismas tuvieron efectos diferentes a lo largo del tiempo. Los estudios del proyecto sobre las experiencias de países determinados sugieren la necesidad de distinguir un período de transición de uno consolidado, con el fin de entender el eventual impacto de las reformas. Dado el momento en que se iniciaron las reformas, casi todos los países del proyecto están aún en el período de transición. Extrapolar sobre la base de lo que ha ocurrido hasta ahora podría originar conclusiones bastante engañosas. El reconocimiento de las diversas fases nos permite al menos especular acerca de los aspectos más permanentes, a la luz de lo que podemos medir de las tendencias pasadas.²¹

20. Katz (2000, capítulo VI).

21. La idea de fases de inversión se desarrolla en Mogueilansky y Bielschowsky (2000, capítulo I); véase esta fuente para mayores detalles.

A un alto nivel de abstracción, el nuevo ambiente creado por las reformas y las variables macroeconómicas se desarrolló en tres fases definidas según los factores que influyen en la inversión.²² Durante los años que siguieron a la iniciación del proceso de reformas, factores transitorios positivos y negativos dominaron el ambiente de la toma de decisiones. Sólo posteriormente se disiparían esos factores transitorios, dejando que los actores tomaran decisiones basadas en las señales permanentes que determinan la inversión en una sociedad capitalista, vale decir, la estabilidad macroeconómica, la demanda esperada, los precios relativos y el mejoramiento tecnológico. Dichos factores tienen pertinencia tanto para los países industriales como para América Latina y el Caribe, y la tienen en cualquier momento. Durante el período de transición entre la eliminación del antiguo modelo económico y la consolidación del nuevo, los factores transitorios operan junto a los permanentes, de tal modo que las tres fases no son mutuamente excluyentes. Aun así, podemos identificar una primera fase que está dominada por factores transitorios negativos. Estos son reemplazados por factores transitorios positivos en la segunda fase y por factores permanentes en la tercera fase, cuando la transición es completa y el nuevo modelo se ha consolidado.

Los factores transitorios negativos que dominaron la fase inicial posterior a las reformas tendieron a hacer bajar la inversión. Los actores económicos mostraron mucha cautela, porque el período inmediatamente posterior a las reformas se caracterizó por una singular incertidumbre. La mayor parte de las reglas del juego habían cambiado, y los gobiernos que habían hecho esos cambios todavía carecían de credibilidad para posibles inversionistas; no estaba claro si se continuaría con las reformas. Los precios relativos también cambiaban rápidamente, en tanto que la competencia interna y especialmente la internacional adquirirían mucha más fuerza que antes. La incertidumbre causada por la iniciación del proceso mismo de reformas se intensificaba considerablemente cuando las condiciones macroeconómicas o las tendencias económicas internacionales eran inestables o negativas. Como se describió anteriormente, así ocurría en la mayoría de los países del proyecto. Las

22. En un nivel menos abstracto, las empresas y los sectores productivos en un país dado tienden a no estar simultáneamente en la misma fase. El nivel de abstracción de hechos estilizados nos permite concentrarnos en rasgos que son clave para el análisis en este capítulo.

condiciones variaban desde hiperinflación a nivel interno hasta una falta casi total de liquidez en el plano internacional.

Ante tal incertidumbre, la inversión en capital fijo era muy baja; las empresas tendieron a diferir las decisiones de carácter irreversible hasta que la situación se aclarara. Reaccionaron defensivamente, racionalizando los procesos de producción e introduciendo cambios técnicos no incorporados en los bienes de capital para aumentar la productividad. Ello supuso por lo general adoptar nuevas técnicas de gestión administrativa, disminuir la amplitud de la gama de productos, aumentar el uso de insumos importados, despedir trabajadores y reducir el tamaño de la empresa. En forma extrema, las nuevas reglas y precios enviaron señales negativas tan contundentes que las empresas decidieron cerrar las fábricas que ya no eran competitivas.

La segunda fase mostró un conjunto muy diferente de factores transitorios, que elevaron la inversión por sobre los niveles "normales", pero estos procesos se establecieron sólo cuando se habían superado al menos parcialmente la incertidumbre inicial y la falta de credibilidad. Estas inversiones tendían a hacerse una sola vez, porque tan pronto se alcanzaba la meta deseada, la misma dejaba de demandar nuevas inversiones.

El primer factor que estimuló este tipo de inversión fue la modernización del equipo como medio para reducir los costos. Después del proceso de racionalización, pero aún en actitud defensiva en cuanto a su orientación, la inversión modernizadora tenía como objetivo aumentar la calidad y la productividad mediante el reemplazo de los equipos antiguos que estaban por debajo de los niveles internacionales. Esas inversiones tenían una rentabilidad marginal muy alta puesto que podían rehabilitar un acervo de capital que de otro modo se habría vuelto obsoleto. Un segundo factor concernía a la nueva orientación de las exportaciones. Al menos algunas economías requerían cuantiosas inversiones nuevas para apoyar el fuerte incremento del coeficiente de exportación que se derivaba de las nuevas oportunidades de mercado, entre éstas aquellas relacionadas con la participación en esquemas regionales de integración. Esas inversiones estaban a veces asignadas al desarrollo de nuevos productos, pero más característica fue la ampliación de las instalaciones existentes y la modernización, a fin de satisfacer las exigencias de calidad de los clientes extranjeros.

El reposicionamiento estratégico de las empresas transnacionales también propició aumentos temporales de las inversiones. Las reformas

abrieron nuevas posibilidades a las ETN, a las que a menudo se había proscrito de ciertos sectores de las economías latinoamericanas. Se necesitaban inversiones nuevas para aprovechar las nuevas oportunidades. Además, las ETN estaban menos afectadas por la incertidumbre que las empresas nacionales, pues sus nuevas inversiones representaban una proporción mucho más baja de su capital total.²³ Un factor final tuvo que ver con la inversión relacionada con las privatizaciones. Aun admitiendo que las privatizaciones no implican nuevas inversiones, es un hecho que éstas suelen acompañar a las privatizaciones, ya sea por medio de obligaciones legales (como en Bolivia y Perú) o para aumentar la productividad en empresas recientemente adquiridas.

La primera fase posterior a las reformas se caracterizó en consecuencia por una inversión anormalmente baja, debido al predominio de factores transitorios negativos, en tanto que los factores transitorios positivos fueron los más importantes en la segunda fase, ya que causaron un aumento de la inversión más allá de lo que habría ocurrido en condiciones normales. La tercera fase surge cuando los factores transitorios desaparecen o tienen relativamente poco peso en comparación con los incentivos permanentes a la inversión. En este momento concluye la transición, y el nuevo modelo determina el desempeño económico. La pregunta de si el nuevo modelo se caracterizará por un coeficiente a inversión PIB más alto que el anterior es empírica y no se puede contestar *ex ante*.

Los estudios de caso de los países del proyecto hallaron elementos de juicio que sustentan la existencia de las tres fases.²⁴ Las reformas no fueron un proceso homogéneo en la región, en cuanto al momento en que se iniciaron o a la forma en que se pusieron en práctica. Chile y Argentina comenzaron en la década de 1970; el segundo giró en dirección opuesta después de unos cuantos años, para luego volver a las reformas con renovado vigor en la década de 1990. Bolivia, Costa Rica y México empezaron a transformar su economía en la segunda mitad de la década de 1980, en tanto que Perú, Colombia y Brasil (junto con Argentina) lo hicieron al comenzar los años noventa. Esta secuencia

23. Hablamos aquí solamente de inversión o expansión totalmente nueva. La compra de empresas no entrañaría una nueva inversión desde la perspectiva de las cuentas nacionales, en contraposición con la inversión en una empresa ya existente.

24. Véase Mogueillansky y Bielschowsky (2000, capítulo 1).

cronológica significó que las reformas se iniciaron en los diversos países en circunstancias macroeconómicas marcadamente diferentes y en contextos internacionales distintos. En Colombia y Costa Rica, las reformas se iniciaron en un ambiente de estabilidad macroeconómica, en tanto que los países restantes iniciaron las reformas en el contexto de fuertes desequilibrios internos y externos.

La incertidumbre resultante influyó poderosamente en la respuesta de los inversionistas a las reformas. En aquellos países que iniciaron las reformas en condiciones de recesión, la inversión bruta en capital fijo bajó como porcentaje del PIB durante los años inmediatamente siguientes a las reformas (véase el cuadro IV-3). No sólo los coeficientes estaban muy por debajo de los niveles máximos alcanzados durante las décadas de 1970 y 1980, sino que también tendían a estar por debajo o, en el mejor de los casos, cerca de los niveles mínimos logrados durante las décadas anteriores. Las excepciones a esta tónica fueron Costa Rica, que comenzó sus reformas en condiciones macroeconómicas positivas, y Bolivia y Perú, donde los mínimos anteriores se habían alcanzado durante años de extrema inestabilidad política (1983 y 1985 respectivamente).

Luego del período durante el cual disminuyeron los coeficientes de inversión, todos los países presentaron condiciones macroeconómicas más estables (a saber, una inflación más baja y mayor crecimiento) y un contexto internacional generalmente más favorable.²⁵ Estas condiciones impulsaron el aumento de la inversión, al menos en parte, debido a los factores transitorios positivos mencionados anteriormente: modernización, exportaciones, privatizaciones y estrategias de las ETN. Como resultado de ello, los coeficientes de inversión subieron por sobre sus mínimos de las décadas de 1970 y 1980, aunque todavía estuvieron por debajo de los niveles máximos logrados durante esas décadas (véase el cuadro IV-4). Sólo en la segunda mitad de la década de 1990 tendieron los coeficientes a alcanzar niveles similares a aquellos observados en el período anterior a las reformas.

25. La recuperación de los coeficientes de inversión ocurrió dentro del particular contexto internacional de los años noventa, excepto en Chile, donde la recuperación tuvo lugar durante los años ochenta (véase el cuadro IV-4). Tres elementos establecen el contexto favorable de los años noventa: mayor acceso al financiamiento externo, fuerte demanda externa y alto precio de las exportaciones.

CUADRO IV-3
 COEFICIENTES DE INVERSIÓN DEL PERÍODO INICIAL POSTERIOR A
 LAS REFORMAS EN COMPARACIÓN CON NIVELES ANTERIORES
 (Porcentajes)

Países	Fase inicial posterior a las reformas		Mínimos y máximos del período anterior a las reformas (1970-1990) ^a			
	Años	Coficiente	Año	Mínimo	Año	Máximo
Argentina	1990	12.7	1989	14.7	1977	26.7
Bolivia	1985-1989	13.2	1983	9.1	1978	19.9
Brasil	1990-1994	14.7	1984	16.3	1975	25.8
Chile	1974-1976	14.6	1975	14.9	1970	21.6
Colombia	1990-1991	13.5	1989	15.2	1982	17.8
Costa Rica	1986-1991	20.5	1982	14.3	1979	26.6
México	1985-1990	17.1	1983	16.6	1981	26.5
Perú	1990-1992	17.7	1985	16.0	1975	27.6

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de Graciela Mogueillansky y Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Excepto en el caso de Chile: por falta de información se hace necesario utilizar el período 1970-1975.

Nuestro análisis indica que de los ocho países que disponen de datos sobre inversión, sólo Chile ha alcanzado la tercera etapa, que es cuando las reformas se consolidan y la inversión está determinada por factores normales. Se sostiene, aunque es rebatible, que ese punto se alcanzó en 1990, cuando el nuevo gobierno democrático asumió el poder y procedió a aplicar políticas macroeconómicas que no difirieron marcadamente de aquellas de su predecesor militar, que había iniciado el proceso de reformas. El coeficiente de inversión en Chile en la tercera fase ha sido mucho más alto que en su propio pasado así como más alto que en otros países de la región en la actualidad. Esto no caracterizará necesariamente a la tercera fase en todos los otros países, ni tampoco continuará necesariamente tal desempeño en Chile.²⁶

26. Véase en Mogueillansky (1999) un importante análisis de las razones que explican el éxito de Chile.

CUADRO IV-4
 COEFICIENTES DE INVERSIÓN CORRESPONDIENTES AL
 PERÍODO POSTERIOR A LAS REFORMAS
 (Porcentajes)

Países	Fase 1		Fase 2		Fase 3	
	Años	Coefficiente	Años	Coefficiente	Años	Coefficiente
Argentina	1990	12.7	1991-1998	20.5	...	...
Bolivia	1985-1989	13.2	1990-1998	17.9	...	...
Brasil	1990-1994	14.7	1995-1998	16.8	...	...
Chile I ^a	1974-1976	14.6	1977-1981	16.7	...	...
Chile II ^a	1982-1985	14.2	1986-1989	18.3	1990-1998	25.1
Colombia	1990-1991	13.5	1992-1998	17.8	...	...
Costa Rica	1986-1991	20.5	1992-1998	23.2	...	...
México	1985-1990	17.1	1991-1998 ^b	19.7	...	...
Perú	1990-1992	17.7	1993-1998	23.3	...	...

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de Graciela Moguillansky y Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Chile aparece dos veces para distinguir dos períodos de reformas.

^b No incluye 1995.

Chile tiene ahora 25 años de experiencia a partir del inicio de las reformas, mucho más que cualquier otro país. Bolivia, Costa Rica y México han llevado a cabo reformas durante alrededor de quince años, pero ninguno ha entrado aún en la tercera fase. En Bolivia, las privatizaciones comenzaron a finales del proceso de reforma, y el auge de inversiones resultante, generado por capitales extranjeros, se sostiene aún por medio de las obligaciones legales que acompañaron la venta de las empresas estatales. Costa Rica ha gozado recientemente de un repunte de la inversión, asociado con el reposicionamiento de las empresas transnacionales en la región; esto lleva la tasa de inversión por sobre lo que probablemente habrían sido sus niveles normales. En México, la incongruencia entre las reformas y las políticas macroeconómicas ocasionó una crisis financiera importante en 1994-1995. La devaluación resultante y el auge de las exportaciones que la acompañó producen aún incentivos transitorios a la inversión. Además, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha estimulado la afluencia de inversión extranjera. De ese modo, los tres casos

necesitan unos cuantos años más antes de que los coeficientes de inversión se establezcan en sus nuevos niveles normales.

Los restantes cuatro casos, Argentina, Brasil, Colombia y Perú, tienen menos de una década de experiencia con las reformas, de manera que no sorprende que todavía estén en un período de transición. Brasil, en especial, no salió de la hiperinflación sino en 1994, y otros tipos de inestabilidad macroeconómica, sobre todo un voluminoso déficit fiscal, todavía crean una situación de considerable incertidumbre. Ello se agravó, por cierto, cuando la crisis financiera internacional se extendió a la economía brasileña y derivó a la larga en la devaluación de enero de 1999.

Más allá del período relativamente breve que ello comportó, Argentina, Colombia y Perú se han topado con problemas adicionales que son incompatibles con el proceso de consolidación. Argentina y Perú han estado sometidos a formas de crecimiento particularmente inestables. Argentina, con un régimen de tipo de cambio fijo, ha estado altamente expuesta a los cambios en los flujos financieros internacionales. Perú ha sufrido las consecuencias de un crecimiento intermitente, causado por los desequilibrios macroeconómicos y exacerbado por los fenómenos climáticos. La puesta en práctica de las reformas en Colombia chocó con otros objetivos de política, especialmente la descentralización y un gran aumento del gasto público. El resultado ha sido una desviación de la tradicional estabilidad de su desempeño económico, lo que ha causado gran incertidumbre en los últimos años y una reducción de la inversión.

C. EL IMPACTO DE LAS REFORMAS EN LA INVERSIÓN

Las tendencias de la inversión y la productividad tienen su origen en el comportamiento de los actores económicos, que responden al contexto macroeconómico, el ambiente internacional y la promulgación de reformas conforme a grados diferentes de incertidumbre. Para estimar la importancia de estos factores determinantes del comportamiento de las inversiones, empleamos un modelo econométrico en que las variables dependientes son la inversión bruta en capital fijo como porcentaje del PIB y la inversión en maquinaria y equipo como porcentaje del PIB. Las variables independientes son el cambio en la producción con un período de rezago (el efecto acelerador), diversos indicadores de la inestabilidad macroeconómica (en especial, el cambio en los precios al

consumidor, la variación del tipo de cambio real y la carga de la deuda externa), el ambiente internacional (es decir, la afluencia de inversión extranjera directa) y las reformas económicas.

Los resultados del análisis econométrico son en general consistentes con las expectativas que surgen de las publicaciones sobre la inversión así como del análisis anterior (véase el cuadro IV-5).²⁷ El coeficiente relativo a la producción rezagada fue positivo y significativo; su valor fue notablemente más alto en las regresiones referidas a la maquinaria y equipo que en aquellas que explican la inversión total. Ello es congruente con los planteamientos hechos anteriormente, acerca del efecto negativo de un contexto macroeconómico recesivo en el desempeño de la inversión inmediatamente después de las reformas, así como con la fuerte recuperación en inversión en maquinaria y equipo que ocurre con los avances hacia la estabilización.

La variación del tipo de cambio real, el índice de precios al consumidor y la carga de la deuda externa tuvieron los efectos negativos previstos en la inversión, lo que realza la importancia de la incertidumbre durante la primera fase en cuanto a estimular una actitud de espera. La inversión extranjera directa (IED) tuvo un impacto positivo e importante en la inversión total, aunque su volumen fue pequeño. Esto tiene sentido dado que incluso en su punto más alto en 1997-1998, la IED representó como promedio menos del 20% de la inversión total en los principales países receptores de la región. Además, una parte importante de este flujo se orientó hacia la compra de activos existentes, tanto por medio de la participación en la privatización de las empresas públicas a partir de comienzos de los años noventa, como a través de fusiones y adquisiciones en el sector privado. Este fue el caso especialmente después de la crisis de 1995, y se extendió incluso a Chile luego de la recesión de 1998-1999.

El índice medio de las reformas tuvo un impacto positivo en ambas variables dependientes, aunque es significativo sólo para las ecuaciones que explican la inversión en maquinaria y equipo. Entre los índices de reformas específicas, el correspondiente a la privatización fue positivo y significativo en todos los casos. La reforma comercial fue significativa solamente para la inversión en maquinaria y equipo, como era de esperar dada la alta participación de las importaciones en ese sector.

27. Estos resultados son similares a aquellos alcanzados por Lora y Barrera (1997). Son también compatibles con los de Fernández Arias y Montiel (1997) y Servén y Solimano (1993). Los autores agradecen a Claudio Pini su realización del análisis econométrico.

CUADRO IV-5
FACTORES DETERMINANTES DE LAS TASAS DE INVERSIÓN^a

<i>Variable independiente</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
PIB (-1)	1.168 (4.794)	1.831 (7.577)	1.905 (6.976)	1.259 (5.356)	2.993 (9.641)	2.833 (11.826)	2.33 (9.308)	2.859 (12.300)
Deuda externa	-0.209 (-8.293)			-0.196 (-7.105)			-0.194 (-4.390)	
Inversión extranjera directa				0.038 (3.319)				0.017 (0.686)
Inflación	-0.040 (-3.745)	-0.051 (-3.529)	-0.059 (-3.712)	-0.035 (-3.308)	-0.070 (-4.414)	-0.071 (-4.912)	-0.050 (-2.955)	-0.070 (-4.922)
Tipo de cambio real							-0.04 (-2.501)	
Índice medio de las reformas			0.018 (0.228)		0.265 (2.468)			
Índice de privatización		0.327 (4.542)				0.533 (7.924)	0.372 (3.941)	0.557 (7.589)
Índice de la reforma comercial		0.025 (0.360)				0.408 (4.166)	0.219 (2.296)	0.369 (3.862)
<i>Estadística resumida</i>								
R ²	0.716	0.612	0.595	0.745	0.488	0.520	0.599	0.523
R ² ajustado	0.687	0.575	0.561	0.716	0.445	0.474	0.545	0.472
Número de observaciones	112	128	128	109	128	128	112	125

Fuente: Regresiones de los autores, sobre la base de Graciela Moguillansky y Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas económicas en América Latina, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.*

^aLa variable independiente de las ecuaciones 1-4 es la inversión bruta fija como proporción del PIB, en tanto que para las ecuaciones 5-8 es la inversión en maquinaria y equipo como proporción del PIB. El modelo es un panel, que usa efectos fijos y una estimación de mínimos cuadrados ordinarios, con respecto a datos de ocho países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú) para el período 1979-1995. Las variables independientes son las primeras diferencias de los logaritmos del PIB con un rezago de un período (la relación de acelerador), los logaritmos de la deuda externa como proporción del PIB con un rezago de un período, la inversión extranjera directa como proporción del PIB, el coeficiente de variación del índice de precios al consumidor, el coeficiente de variación del tipo de cambio real, y el promedio de tres años de los índices de las reformas descritos en el capítulo III.

Nota: Las estadísticas t aparecen entre paréntesis.

D. LAS TENDENCIAS EN EL CRECIMIENTO

En estos momentos un problema serio para cualquier estudio de las reformas es el período relativamente breve en que han estado vigentes. Como ya se señaló, Chile es la única excepción, puesto que las reformas comenzaron allí a mediados de la década de 1970. Un segundo grupo de países llevó a cabo reformas a mediados de la década de 1980, mientras que en la mayoría de los países del proyecto las reformas datan sólo de alrededor de 1990. Como es poco razonable esperar que los beneficios plenos de las reformas aparezcan a corto plazo, debe tenerse en cuenta este factor al interpretar los resultados. Aplicamos dos métodos para abordar este problema. En primer lugar, hacemos especial hincapié en el período 1991-1998 cuando examinamos los resultados del crecimiento; ello permite el máximo marco temporal posible para que se manifieste el impacto de las reformas. En segundo lugar, informamos sobre algunos resultados econométricos que cubren un período más largo, 1970-1995, ya que unos cuantos países emprendieron algunas reformas en los años setenta.

Otro problema de tiempo surge de las características especiales del crecimiento en América Latina en las últimas dos décadas, donde se observó un crecimiento mínimo en los años ochenta seguido de una reactivación en los años noventa. Este comportamiento se presta para la posible confusión de un período que representa la recuperación de la recesión con otro período de crecimiento propiamente tal. Por consiguiente, examinamos la trayectoria del crecimiento de cada uno de los países del proyecto y definimos un "período de crecimiento" posterior a la crisis como aquel que comienza cuando el PIB volvió al punto máximo que había alcanzado antes de la recesión de la década de 1980. En el cuadro IV-6 se muestran estos períodos para cada país, que comprenden un período base, un período de crisis, un período de recuperación posterior a la crisis (si viene al caso) y un período de crecimiento.²⁸

28. Para mayores detalles, véase Hofman (2000).

CUADRO IV-6
 PERIODIZACIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1950-1998

Países	Período base	Período de crisis	Período posterior a la crisis	
			Recuperación	Crecimiento
Argentina	1950-1980	1980-1990	1990-1992	1992-1998
Bolivia	1950-1978	1978-1986	1986-1990	1990-1998
Brasil	1950-1980	1980-1992	...	1992-1998
Chile	1950-1970	1970-1984	1984-1987	1987-1998
Colombia	1950-1980	1980-1986	...	1986-1998
Costa Rica	1950-1980	1980-1985	...	1985-1998
Jamaica	1950-1974	1974-1986	...	1986-1998
México	1950-1980	1980-1986	1986-1989	1989-1998
Perú	1950-1980	1980-1990	1990-1994	1994-1998

Fuente: André Hofman, "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas económicas, N° 54 (LC/L.1350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

En el cuadro IV-7 se utiliza esta periodización para organizar los datos sobre el comportamiento del PIB entre 1950 y 1998. El promedio simple de los nueve países muestra que el crecimiento anual en el período base fue de 5.2%, y bajó a 0.2% en el período de crisis. El período posterior a la crisis, que se divide en un subperíodo de recuperación y uno de crecimiento, tuvo tasas medias anuales de 5.3% y 4.0% respectivamente. En otras palabras, el PIB aumentó más lentamente como promedio en el período de crecimiento reciente que en el período base. Un último punto importante se relaciona con la comparación entre el período de crecimiento y la década de 1990, que se identificó anteriormente como de particular interés para nuestro análisis, puesto que representa los resultados más recientes. La tasa media de crecimiento de 3.9% de los años noventa fue levemente inferior al 4.0% que se había dado durante el período de crecimiento. Cuatro de los nueve países vieron disminuir sus tasas de crecimiento levemente en la década de 1990 con respecto al período de crecimiento en su conjunto, y Jamaica casi no experimentó crecimiento en toda esa década.

Estos cálculos utilizan promedios simples, lo que da igual peso a los nueve países. Los resultados del crecimiento, sin embargo, demuestran una considerable diferencia entre los promedios simples y ponderados.

Como se indica en el cuadro IV-7, los promedios ponderados muestran un baja más aguda a partir del período base con respecto a los años noventa, de 6.0% a 3.2%. La razón se hace aparente al analizar el desempeño de cada país.

CUADRO IV-7
CRECIMIENTO DEL PIB EN PERÍODOS DETERMINADOS, 1950-1998^a
(Porcentajes)

Países	Período base	Período de crisis	Período posterior a la crisis		1991-1998
			Recuperación	Crecimiento	
<i>Alto crecimiento</i>					
Argentina	3.8	-1.1	10.1	4.5	5.8
Bolivia	3.5	-1.7	3.5	4.3	4.3
Chile	3.9	1.4	5.2	7.6	7.7
Perú	4.9	-1.2	5.1	4.2	4.6
Promedio simple	4.0	-0.7	6.0	5.2	5.6
<i>Bajo crecimiento</i>					
Brasil	7.0	1.3	...	2.4	1.8
Colombia	5.1	2.8	...	3.8	3.6
Costa Rica	6.5	0.2	...	4.0	4.0
Jamaica	5.5	-1.2	....	2.1	0.2
México	6.5	1.0	2.4	3.3	3.1
Promedio simple	6.1	0.8	...	3.1	2.5
Promedio simple, total	5.2	0.2	5.3	4.0	3.9
Promedio ponderado, total	6.0	0.8	4.9	3.4	3.2

Fuente: André Hofman, "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas económicas, N° 54 (LC/L.1350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Tasa media compuesta anual de crecimiento.

Los cuatro países que crecieron con mayor lentitud en el período base (Argentina, Bolivia, Chile y Perú) fueron los de más rápido crecimiento en la década de 1990. Este grupo también creció considerablemente más rápido en dicha década que en su propio pasado (con la

excepción de Perú, que creció casi a la misma tasa). En promedio en los cuatro países, el crecimiento en el período base fue de 4.0%, y ascendió a 5.6% en los años noventa. El mayor aumento se dio en Chile, donde las tasas de crecimiento casi se duplicaron.

Los restante cinco países (Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica y México) crecieron más lentamente en la década de 1990 que en el período base y más lentamente en esa década que los otros cuatro países. Este grupo tuvo un desempeño especialmente deficiente en los años noventa. La tasa de crecimiento de promedio simple de los cinco países en el período base fue de 6.1%, en comparación con 3.1% en el período de crecimiento y con 2.5% en la década de 1990. Las bajas más notables ocurrieron en Brasil, México y Jamaica; como los dos primeros son los países más grandes de la región, ello explica la diferencia entre los promedios simples y ponderados que aparecen en el cuadro IV-7.

Se da un comportamiento similar si utilizamos tasas de crecimiento per cápita en vez de tasas agregadas (véase el cuadro IV-8). Entre los nueve países como grupo, la brecha entre el crecimiento en el período base y en la década de 1990 es menor en términos de per cápita que en términos agregados, puesto que las tasas de aumento de la población disminuyeron durante las décadas de la posguerra. A nivel de país, la diferencia principal es con respecto a Perú. Mientras que Perú fue un país de alto crecimiento en comparación con otros en la década de 1990, creció en este período un poco más lentamente en términos agregados que en el período base; en contraste, en términos de per cápita el crecimiento aumentó en la década de 1990 con respecto al período base. Obsérvese también que mientras los países de alto y de bajo crecimiento no se traslapan en la década de 1990 con respecto a las tasas agregadas de crecimiento, en el crecimiento per cápita Colombia (en el grupo de crecimiento lento a nivel agregado) superó levemente a Bolivia (en el grupo de crecimiento rápido).

E. EXPLICACIÓN DE LAS DIFERENCIAS EN EL CRECIMIENTO

Por lo tanto, el crecimiento de los nueve países en conjunto bajó entre el período base y la década de 1990, aunque dos subgrupos mostraron un contraste en su comportamiento. Las razones de estas tendencias se

CUADRO IV-8
 CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA EN PERIODOS DETERMINADOS,
 1950-1998^a
 (Porcentajes)

Países	Período base	Período de crisis	Período posterior a la crisis		1991-1998
			Recuperación	Crecimiento	
<i>Alto crecimiento</i>					
Argentina	2.1	-2.6	8.7	3.2	4.6
Bolivia	1.2	-2.9	1.3	2.1	1.8
Chile	1.6	-0.2	3.5	5.4	6.1
Perú	2.1	-2.7	3.3	2.4	2.8
Promedio simple	1.8	-2.1	4.2	3.3	3.8
<i>Bajo crecimiento</i>					
Brasil	4.1	-0.7	...	0.8	0.1
Colombia	2.3	1.3	...	2.0	1.9
Costa Rica	3.1	-2.6	...	1.4	1.4
Jamaica	2.4	-1.5	...	1.4	-1.0
México	3.5	-2.0	0.4	1.7	1.2
Promedio simple	3.1	-1.1	...	1.5	0.7
Promedio					
simple, total	2.5	-1.5	3.4	2.3	2.1
Promedio					
ponderado, total	3.2	-1.3	3.1	1.7	1.5

Fuente: André Hofman, "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas económicas, N° 54 (LC/L.1350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Tasa media compuesta anual de crecimiento.

pueden primeramente aproximar mediante un marco de contabilidad del crecimiento, que divide el crecimiento total en tres componentes: acumulación de mano de obra, acumulación de capital y productividad total de los factores.²⁹

29. El marco de análisis del crecimiento es controversial y no completamente congruente con otros tipos de análisis aplicados en este libro. Entre los problemas que deben tenerse en cuenta están los siguientes: i) el marco supone una economía en estado estacionario (*steady state*), ii) el residuo, que es la medida habitual de la productividad total de los factores, en realidad capta mucho más que esa variable, y iii) hay serios problemas de medición implícitos. Con respecto a los problemas de medición, véase Griliches (1998).

El cuadro IV-9 muestra las tendencias con respecto a la acumulación de los factores en el caso de todos los países excepto Jamaica. El grupo de ocho países en conjunto aumentó el insumo de mano de obra entre el período base y la década de 1990. En vista de que las horas trabajadas disminuyeron en la mayoría de los países, este incremento implica un mayor número de personas trabajando. La acumulación de capital, en cambio, bajó pronunciadamente entre el período base y los años posteriores.

CUADRO IV-9
CONTRIBUCIÓN DE LOS FACTORES AL CRECIMIENTO, 1950-1998^a
(Porcentajes)

Países	Insumo laboral (horas trabajadas)			Acumulación de capital		
	Período base	Período de crecimiento posterior a la crisis	1991-1998	Período base	Período de crecimiento posterior a la crisis	1991-1998
<i>Alto crecimiento</i>						
Argentina	1.2	1.5	1.5	4.9	2.9	2.5
Bolivia	1.0	3.5	3.5	2.8	3.3	3.3
Chile	0.4	2.9	2.8	4.2	6.2	6.8
Perú	2.0	2.9	3.0	5.0	3.7	2.9
Promedio simple	1.2	2.7	2.7	4.2	4.0	3.9
<i>Bajo crecimiento</i>						
Brasil	2.9	1.4	1.4	9.8	2.7	2.6
Colombia	2.3	2.0	2.0	4.1	3.8	3.8
Costa Rica	2.9	3.4	3.1	7.2	4.4	4.6
México	2.6	3.0	3.1	7.7	2.4	2.4
Promedio simple	2.7	2.5	2.4	7.2	3.3	3.4
Promedio simple, total	1.9	2.6	2.6	5.7	3.7	3.6

Fuente: André Hofman, "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas económicas, N° 54 (LC/L.1350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Tasa media anual compuesta de crecimiento.

Los dos subgrupos mostraron tendencias divergentes. En el caso del grupo de países de crecimiento más rápido, la tasa de aumento del insumo de mano de obra más que se duplicó, toda vez que subió de 1.2% en el período base a 2.7% en la década de 1990. El aporte de Argentina a este resultado, sin embargo, fue mínimo. En los países de crecimiento más lento, la tasa de hecho bajó de 2.7% a 2.4%, como resultado de disminuciones en Colombia y especialmente en Brasil. En el próximo capítulo, que estudia el tema del empleo, se deja al descubierto un perfil similar: los problemas de empleo en la región fueron especialmente serios en Argentina, Brasil y Colombia, donde la creación de puestos de trabajo fue lenta durante toda la década de 1990.

La acumulación de capital experimentó una disminución relativamente pequeña en los países de crecimiento rápido, de 4.2% a 3.9%; las fuertes bajas en Argentina y Perú fueron compensadas en parte por incrementos en Bolivia y especialmente Chile. En el grupo de crecimiento lento, la disminución fue mucho más radical, de 7.2% a 3.4%; tres de los cuatro países sufrieron bajas considerables.³⁰ A pesar de estas diferentes tendencias con respecto al pasado, los dos grupos tuvieron tasas de crecimiento similares en la década de 1990 en lo que atañe al insumo de mano de obra y la acumulación de capital. La variación dentro de los grupos fue mucho más alta que la variación entre los grupos. Ello da a entender que debe haber otras variables que expliquen gran parte de la diferencia en las tasas de crecimiento del PIB en los años noventa.

El insumo de mano de obra en el cuadro IV-9 se mide simplemente por el número de horas trabajadas. Sería útil, sin embargo, ajustar estas cifras para reflejar los cambios en la calidad del insumo de mano de obra. Afortunadamente, los investigadores han dedicado considerable atención a esta materia. El componente más importante de la calidad, al que se atribuye un efecto directo en la productividad, es el nivel educacional y su ritmo de cambio. El nivel educacional de una persona afecta al tipo de trabajo que puede hacer y a la eficiencia con que realiza su trabajo. El número de años de educación formal de la población de entre 15 y 64 años de edad es el principal indicador de que se dispone

30. Estos resultados pueden parecer incongruentes con el análisis anterior acerca del coeficiente de inversión; la divergencia, como se explica posteriormente, tiene que ver con la forma en que se calcula el acervo de capital.

para medir el cambio de calidad. Las diferencias entre esta medición y otras mejores son probablemente pequeñas en el nivel primario y el secundario, mas no en el terciario.³¹

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los sistemas de educación han tenido una notable expansión en las últimas décadas. No obstante, aún muestran deficiencias en la calidad de sus resultados, su grado de adaptación a las exigencias del ambiente económico y social, y la medida en que son accesibles a los diferentes estratos de la sociedad.³² En el caso de los países del proyecto, el promedio de años de educación subió de seis años y medio a diez años entre el período base y la década de 1990. A pesar de todas las diferencias entre los países de crecimiento rápido y crecimiento lento, el nivel medio de educación de los dos grupos fue prácticamente idéntico durante todo el período 1950-1998, aunque hay considerables diferencias entre los países considerados individualmente.³³

Para medir el acervo de capital, usamos el modelo generalmente aceptado de inventario permanente.³⁴ Esta metodología desagrega el acervo de capital en varios tipos con diferentes guarismos de vida útil: maquinaria y equipo (15 años), construcción no residencial (40 años) y viviendas (50 años). En un año dado, la inversión aumenta el acervo de capital, al tiempo que parte de ese acervo se deprecia en términos contables debido al término de su vida útil según se definió más arriba, aunque pueda continuar usándose en la práctica.³⁵

31. La medición preferible sería el nivel educacional de la fuerza laboral más que el de la población en general. Por lo demás, ni el nivel educacional de la población en general ni el de la fuerza laboral toman en cuenta el importante elemento de la capacitación en el trabajo.

32. CEPAL/UNESCO (1992).

33. Datos en años equivalentes de educación. Mayores detalles en Hofman (2000).

34. Con respecto a la metodología, véase Goldsmith (1951). Entre los problemas que presenta esta medición está el de que no toma en cuenta si estos bienes están en uso en un momento dado. El proceso de reforma da lugar a un problema adicional: gran parte del acervo de capital existente puede volverse obsoleto a medida que la liberalización comercial da acceso a los últimos avances tecnológicos internacionales. Estos aspectos relacionados con la calidad no pueden ser captados con esta metodología.

35. Esto implica que dos países con el mismo monto de nueva inversión en un año dado pueden tener tasas de acumulación bastante diferentes. El que tenga la más rápida acumulación en el pasado tendrá una tasa de acumulación más baja en el presente, puesto que dejará de usarse una mayor cantidad de acervo de capital. Del mismo modo, las tendencias en el aumento del acervo de capital podrían ser bastante diferentes de aquellas de la inversión, y quizás incluso tener un signo diferente. Las diferencias entre los países del proyecto con respecto a la inversión y el acervo de capital durante el período 1950-1998 pueden observarse comparando los cuadros IV-1 y IV-9.

Un aspecto importante de la inversión física es que incorpora el progreso técnico en forma de mejoras en la calidad del capital a lo largo del tiempo. El efecto de calidad que tiene la inversión física proviene de tres fuentes: el progreso técnico incorporado, el cambio en el promedio de edad del acervo de capital y el cambio en su composición. Con respecto a esto último, el aspecto más importante es el peso relativo de la maquinaria y el equipo en comparación con la construcción residencial y no residencial. Entre los ocho países, este componente aumentó en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y México, en tanto que descendió en Brasil y Perú y se mantuvo más o menos constante en Bolivia. En términos absolutos, Brasil y Perú tuvieron la menor proporción de maquinaria y equipo, con 33% y 21% respectivamente, en comparación con un promedio de 42% para los ocho países.³⁶

El promedio de edad del acervo de capital mostró tendencias variadas. En lo que toca a la construcción residencial, la edad disminuyó en todos los casos entre 1950 y 1980, pero aumentó o se mantuvo constante durante la década de 1980 y siguió incrementándose en todos los casos, excepto en Chile y Bolivia, en la década de 1990. La maquinaria y el equipo siguieron tendencias similares hasta 1990, cuando el promedio de edad comenzó a descender en los ocho países.

El progreso técnico y la productividad resultante tuvieron dinámicas de crecimiento muy heterogéneas. De hecho, es con respecto a la productividad que podemos empezar a distinguir entre los países de alto y bajo crecimiento durante la década de 1990 más que sólo con respecto a su propio desempeño pasado. Los insumos de los factores aumentaron a tasas relativamente similares si se los compara en los dos grupos; los niveles educacionales también fueron casi idénticos. Sin embargo, como se demuestra en el cuadro IV-10, las tendencias de la productividad de la mano de obra y el capital aumentaron a tasas muy diferentes. La productividad laboral en los países del grupo de crecimiento más rápido subió cuatro veces más que la tasa del conjunto de países de crecimiento más lento (2.9% frente a 0.7%). Con respecto a la productividad del acervo de capital, los países de crecimiento rápido tuvieron una tasa media de incremento de 1.6%, en tanto que en los otros bajó levemente.

36. Hofman (2000).

Cuadro IV-10
CAMBIO EN LA PRODUCTIVIDAD DE LA MANO
DE OBRA Y DEL CAPITAL, 1950-1998^a
(Porcentajes)

Países	Productividad de la mano de obra (horas trabajadas)			Productividad del capital		
	Período base	Período de crecimiento posterior a la crisis	1991-1998	Período base	Período de crecimiento posterior a la crisis	1991-1998
<i>Alto crecimiento</i>						
Argentina	2.5	2.9	4.3	-0.8	1.8	2.7
Bolivia	2.5	0.8	0.8	0.7	1.0	1.0
Chile	3.5	4.6	4.8	-0.3	1.3	0.9
Perú	2.9	1.3	1.6	-0.1	0.5	1.7
Promedio simple	2.9	2.4	2.9	-0.1	1.2	1.6
<i>Bajo crecimiento</i>						
Brasil	3.9	1.0	0.4	-2.6	-0.3	-0.7
Colombia	2.8	1.8	1.6	0.9	0.0	-0.2
Costa Rica	3.5	0.8	0.9	-0.7	-0.3	-0.6
México	3.8	0.3	0.0	-1.1	0.9	0.7
Promedio simple	3.5	1.0	0.7	-0.9	0.1	-0.2
<i>Promedio simple, total</i>						
	3.2	1.7	1.8	-0.5	0.7	0.7

Fuente: André Hofman, "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas económicas, N° 54 (LC/L.1350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Tasa media anual compuesta de crecimiento.

Estos resultados se resumen en los datos sobre productividad total de los factores, que mide la productividad de todos los factores combinados, así como otros elementos residuales no captados en el análisis. En el cuadro IV-11 se muestran datos relativos a dos mediciones: productividad total de los factores y productividad total de los factores doblemente aumentada. Esto último toma en cuenta las mejoras de la calidad de la mano de obra y del capital, así como sus cambios cuantitativos. Hallamos las mismas tendencias que en el caso de la produc-

tividad del trabajo y del capital. Los países de crecimiento rápido incrementaron su productividad total de los factores entre el período base y la década de 1990, de 1.9% a 2.8% con respecto a la medición básica, y de 0.9% a 1.9% en cuanto a la medida aumentada (Bolivia fue una excepción a la tendencia, pues la tasa de aumento de la productividad bajó). En los países de crecimiento más lento, en cambio, la medición básica disminuyó de 2.3% a 0.7% y la medición aumentada bajó de 1.1% a -0.4%. Estas tendencias se repitieron en cada uno de los países.

CUADRO IV-11
CAMBIO DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES, 1950-1998^a
(Porcentajes)

Países	Productividad total de los factores			Productividad total de los factores doblemente aumentada		
	Período base	Período de crecimiento posterior a la crisis	1991-1998	Período base	Período de crecimiento posterior a la crisis	1991-1998
<i>Alto crecimiento</i>						
Argentina	1.5	2.4	4.0	0.6	1.6	3.2
Bolivia	2.0	1.2	1.2	0.9	0.0	0.0
Chile	2.0	3.9	3.9	1.2	2.8	2.8
Perú	1.9	1.3	2.0	0.9	0.8	1.5
Promedio simple	1.9	2.2	2.8	0.9	1.3	1.9
<i>Bajo crecimiento</i>						
Brasil	2.6	0.7	0.1	1.4	-0.3	-0.7
Colombia	2.4	1.2	1.1	1.4	-0.1	-0.3
Costa Rica	2.2	0.6	0.7	1.2	-0.4	-0.3
México	1.8	0.9	0.7	0.5	0.0	-0.3
Promedio simple	2.3	0.9	0.6	1.1	-0.2	-0.4
Promedio simple, total	2.1	1.6	1.7	1.0	0.6	0.8

Fuente: André Hofman, "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas económicas, N° 54 (LC/L.1350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Tasa media anual compuesta de crecimiento.

El cuadro IV-12 resume resultados sobre los aportes al crecimiento del PIB de la acumulación de mano de obra, la acumulación de capital y la productividad total de los factores. En tres de los cuatro países de crecimiento rápido (Argentina, Chile y Perú), el aumento de la productividad fue el principal determinante, mientras que los otros dependieron más fuertemente de la acumulación de los factores capital y trabajo. En la medida en que la productividad es un factor determinante crucial de la capacidad de un país para competir en la economía mundial, ello indicaría que el grupo de países que creció con mayor rapidez en la década de 1990 –más que nada sobre la base de una productividad más alta– gozarán de ventajas complementarias en el futuro.³⁷

F. EL IMPACTO DE LAS REFORMAS EN EL CRECIMIENTO

Los cuatro países identificados como reformadores radicales en el capítulo III fueron los mismos que crecieron rápidamente en los años noventa; los reformadores cautos, en cambio, crecieron más lentamente. A primera vista, esta relación parece proporcionar pruebas concluyentes de que más reformas se traducen en mayor crecimiento, pero la situación es en verdad mucho más complicada. Las reformas funcionaron en conjunto con las tendencias macroeconómicas e internacionales. La eliminación de la hiperinflación, en particular, tuvo un impacto muy positivo en el crecimiento. Además, los reformadores radicales optaron por emprender muchas reformas en un período muy breve porque estaban en una situación desesperada con respecto a la hiperinflación y el crecimiento negativo de los años precedentes; su economía estaba mucho más distorsionada que otras economías y ello a menudo iba acompañado de problemas de gobernabilidad. No es de extrañar que el cambio en la orientación de las políticas propiciase nuevas inversiones y una aceleración de las tasas de crecimiento, después de un período en que los actores económicos esperaron a ver si se mantendrían las nuevas políticas.

Inicialmente, claro está, esta expansión fue sólo una recuperación de la recesión anterior, pero a la larga se convirtió en crecimiento. Esto

37. Un importante debate sobre los méritos relativos del crecimiento mediante la acumulación de factores o la productividad comenzó antes de que estallara la crisis asiática. Véanse Krugman (1994) y las respuestas de Gibney y otros (1995) y Rostow (1995).

CUADRO IV-12
CONTRIBUCIONES AL CRECIMIENTO DEL PIB, 1950-1998
(Porcentajes)

Países	Período de crecimiento								
	Período base			posterior a la crisis			1991-1998		
	Trabajo	Capital	PTF ^a	Trabajo	Capital	PTF ^a	Trabajo	Capital	PTF ^a
<i>Alto crecimiento</i>									
Argentina	18	43	39	24	30	45	9	23	68
Bolivia	19	24	57	49	23	28	49	23	28
Chile	7	41	52	21	27	51	21	29	51
Perú	23	38	39	40	28	32	37	20	42
Promedios simple	17	37	46	34	27	39	29	24	47
<i>Bajo crecimiento</i>									
Brasil	31	32	37	35	36	29	47	45	8
Colombia	24	29	47	26	41	32	27	43	29
Costa Rica	25	41	34	56	31	13	44	38	18
México	19	53	28	32	39	29	35	42	22
Promedio simple	25	39	36	37	37	26	38	42	20
Promedio simple, total	21	38	41	36	32	32	34	33	33

Fuente: André Hofman, "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas económicas, N° 54 (LC/L.1350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a PTF = productividad total de los factores.

puede considerarse un tipo de regresión hacia la trayectoria media, aunque con respecto a las tasas más que a los niveles. Uno de los mecanismos que producen el aumento del crecimiento tiene que ver con las posibles inversiones (y por lo tanto con los incrementos de la productividad) que no se habían emprendido en aquellos países con condiciones iniciales deficientes. Una vez que se pusieron en práctica los cambios, y suponiendo que los otros factores también eran favorables, la posibilidad de tasas de crecimiento especialmente altas estuvo presente por algún tiempo.³⁸

38. Nótese la situación paralela con respecto a las fases de inversión; naturalmente, ambas están relacionadas, toda vez que la inversión es un importante factor determinante de las tasas de crecimiento.

El grupo de países que había tenido un desempeño razonablemente bueno en el período anterior a las reformas tuvo menos motivos para emprender cambios estructurales importantes en su economía. Si bien llevaron a cabo reformas graduales y selectivas, recibieron un impulso menor de ellas debido a la carencia de una reserva de oportunidades sin explotar. Estos países también se enfrentaron a serios problemas macroeconómicos, que tuvieron un efecto negativo en las tasas de crecimiento. México y Brasil tenían altas tasas de inflación a comienzos del período de reformas. Las políticas de estabilización que aplicaron, que dependían de un tipo de cambio sobrevalorado, originaron a la larga crisis cambiarias. Colombia, Costa Rica y Jamaica también comenzaron a sufrir desequilibrios macroeconómicos durante el decenio de 1990. Las causas fueron *sui generis*: el deseo de aumentar el gasto social en Colombia, a lo cual se sumaba el hecho simultáneo que una proporción considerable de los ingresos gubernamentales se había descentralizado hacia las regiones; la quiebra de un importante banco en Costa Rica, y una subida de la tasa de inflación en Jamaica, causada por los efectos retardados de una expansión monetaria y crediticia a fines del decenio de 1980. En los casos de Colombia y Jamaica, la sobrevaloración del tipo de cambio fue también un factor de peso.

Además de estos vínculos cualitativos entre las reformas y el crecimiento, varios ejercicios econométricos permiten lograr una percepción más profunda de la relación entre las dos variables (véase el cuadro IV-13). Los resultados están estrechamente ligados a aquellos analizados anteriormente con respecto al modelo que nos sirvió para explicar el desempeño de la inversión. Ambos conjuntos de ecuaciones se basan en modelos de corto plazo que someten a prueba el impacto de los índices de las reformas (además de otras variables) en el cambio anual en la inversión o en el PIB. En el caso de las ecuaciones de crecimiento, la variable dependiente fue el cambio en el PIB per cápita entre 1970 y 1975. Las variables independientes fueron la inversión, una variable que representaba el ambiente internacional, una medida de la inestabilidad, una variable ficticia (*dummy*) para los años de crisis durante el período y los índices de las reformas.³⁹

39. Los autores desean agradecer a Luis Navarro la ejecución del análisis econométrico.

CUADRO IV-13
FACTORES DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA^a

<i>Variable independiente</i>	(1)	(2)	(3)	(4)
Coefficiente de inversión	0.179 (11.103)	0.181 (11.102)	0.178 (11.114)	0.186 (11.508)
Nivel de actividad internacional	0.040 (3.528)	0.050 (3.604)	0.040 (3.600)	0.038 (3.420)
Variación del tipo de cambio	-0.049 (-5.841)	-0.050 (-5.981)	-0.043 (-5.280)	-0.049 (-5.993)
Variable ficticia de crisis	-0.018 (-4.209)	-0.018 (-4.093)	-0.020 (-4.636)	-0.018 (-4.046)
Índice medio de las reformas	0.034 (2.121)			
Índice de la reforma comercial		0.027 (1.667)		
Índice de la cuenta de capital			0.056 (3.486)	
Índice de privatización				0.052 (2.437)
<i>Estadística resumida</i>				
R ²	0.60	0.60	0.61	0.59
R ² ajustado	0.57	0.57	0.58	0.56
Número de observaciones	198	198	198	198

Fuente: Cálculos de los autores.

^aLa variable dependiente es la primera diferencia de los logaritmos del PIB per cápita. El modelo es un panel, que usa efectos fijos y una estimación de mínimos cuadrados ordinarios, con datos sobre nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú) para el período 1970-1995. Las variables independientes son la primera diferencia de los logaritmos de inversión como proporción del PIB, la primera diferencia de los logaritmos de exportaciones a los países desarrollados, el coeficiente de variación de los movimientos mensuales del tipo de cambio, una variable ficticia cuyo valor es de 1 durante los períodos de crisis (que varía por país), y el promedio del nivel de los cinco años anteriores de los índices de las reformas descritos en el capítulo III.

Nota: Las estadísticas t aparecen entre paréntesis

La inversión ejerce siempre un efecto positivo y significativo en el crecimiento. Esto es congruente con la literatura empírica sobre el crecimiento, en que la inversión es uno de los factores fundamentales de éste. No obstante, la inversión se torna menos importante con la incorporación de otras variables en el análisis, las cuales pueden actuar sobre el crecimiento por la vía de su impacto en la inversión. Ésta tiene también un impacto diferente en el crecimiento en diferentes sectores, como se verá en el capítulo VI.

Para medir el impacto del ambiente internacional, se utiliza la tasa de crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo hacia los

países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) como sustituto del nivel de actividad internacional. El propósito es reflejar la postura expansionista o contraccionista de la economía mundial, que según nuestro análisis cumple un importante papel en cuanto a determinar las características del crecimiento. Como era de esperar, el coeficiente es positivo y significativo.

Para verificar el efecto negativo previsto en el aumento de la inestabilidad macroeconómica, se probaron dos variables: la tasa anual de inflación y el coeficiente de variación de los niveles mensuales del tipo de cambio real. Los coeficientes de ambos fueron negativos y significativos, pero el segundo indujo un mejor ajuste del modelo, por lo que sólo esta variable se presenta en el cuadro IV-13. Estos resultados son congruentes no sólo con la literatura sobre los determinantes del crecimiento, sino también con el análisis que se hizo anteriormente en este mismo capítulo acerca del impacto de la inestabilidad macroeconómica en los inversionistas.

Se utilizó una variable ficticia para captar el efecto de los peores años de crisis en el período, que varían según los países. Su coeficiente fue negativo y significativo, lo que sugiere que estos años específicos tuvieron una pertinencia que va más allá de la captada en las otras variables.

Los índices de las reformas, entre ellos el índice agregado y varios de los índices individuales, tuvieron un efecto positivo y significativo en el crecimiento. El coeficiente indica que un incremento de 10% del índice medio de las reformas produciría un aumento de cerca de 0.2% en las tasas de crecimiento del PIB. Este resultado se basa en el impacto a largo plazo de las reformas; así, la variable utilizada en el cuadro IV-13 es el promedio de cinco años del índice de las reformas. Las regresiones que utilizan el valor del año actual, el promedio de tres años, y el promedio de cinco años indican que, a medida que se extiende el período, los coeficientes aumentan y se vuelven más significativos. Sin embargo, sólo el promedio de cinco años fue significativo al nivel del 5%. Aunque el impacto parece ser pequeño, ello depende de la tasa de crecimiento previa; mientras menor sea la tasa, mayor importancia tendrá el incremento generado por las reformas. Este punto se relaciona con las categorías de reformadores radicales y cautos presentadas en el capítulo III. Específicamente, en el caso de los reformadores radicales con tasas de crecimiento bajas o negativas en el período que precedió a las reformas, el incremento es mucho más significativo que en el caso de los reformadores cautos con tasas mucho más altas antes de las reformas.

Los índices individuales que demostraron ser significativos fueron la liberalización de las importaciones, la privatización y la apertura de la cuenta de capital. Ni el índice de reforma tributaria ni el de la reforma financiera fueron significativos. Estos resultados con respecto a las reformas son similares a los registrados en las regresiones de la inversión, excepto que el índice de la cuenta de capital no fue significativo para explicar el segundo.⁴⁰

G. EL CRECIMIENTO Y EL SECTOR EXTERNO

Un último aspecto de importancia para el análisis de la relación entre reformas y crecimiento tiene que ver con los cambios en la relación entre el crecimiento y la economía internacional como resultado de las reformas. La expectativa era que el crecimiento después de las reformas estaría más orientado hacia a las exportaciones, aunque no necesariamente impulsado por ellas. Otorgar más importancia a las exportaciones en el orden de prioridades y lograr una mayor eficiencia en la sustitución de las importaciones producirían un superávit o un menor déficit comercial. En esta sección se investiga el papel cumplido por las exportaciones en el nuevo modelo económico y se examinan asimismo los cambios en las importaciones. Los datos proporcionan la base para evaluar el impacto en la balanza comercial, que es un aspecto clave de la sostenibilidad del nuevo modelo económico, pues los déficit comerciales deben financiarse con ahorro externo.

El coeficiente de exportación aumentó en los ocho países del proyecto.⁴¹ De 1980 a 1990 —utilizando los datos basados en 1990—, el promedio del coeficiente de exportación subió de 14.3% a 19.6%. Entre 1990 y 1998,

40. Puesto que el modelo empleado se concentró en los vínculos de corto plazo entre el crecimiento y las diversas variables explicativas, las variables normalmente halladas en ecuaciones de crecimiento de largo plazo no fueron siempre pertinentes. Un ejemplo es el carácter no significativo de la educación, que es un componente crucial de los modelos a largo plazo. Los resultados del modelo analizado aquí son comparables con los que aparecen en Escaith y Morley (por publicarse), en que se utilizan los datos del proyecto para estructurar un modelo de crecimiento de largo plazo. En este modelo, por ejemplo, la educación es altamente significativa, como lo son las características estructurales de las economías.

41. Estos datos concuerdan con los que aparecen en el cuadro II-1, que muestran que las exportaciones aumentaron mucho más rápidamente que el PIB en las últimas dos décadas.

usando la serie basada en 1995, el coeficiente se incrementó de 16.7% a 23.5%. En los años ochenta, por tanto, hubo un aumento medio de 37%, con otro 41% añadido en la década de 1990. Como es habitual, los promedios ocultan fuertes diferencias entre los países. El coeficiente de México casi se triplicó entre 1980 y 1998 y el coeficiente de Costa Rica casi se duplicó, en tanto que el de Chile ya había aumentado considerablemente en la década de 1970. Argentina y Brasil también tuvieron fuerte aumentos, aunque partieron de niveles iniciales muy bajos. Incluso después de los aumentos, Argentina y Brasil sólo exportaban cerca del 10% de su PIB, en comparación con más del 50% en Costa Rica y aproximadamente un 33% en Chile y México (véase el cuadro IV-14). La tendencia en los coeficientes de importación fue bastante diferente a la de los coeficientes de exportación durante el mismo período. El coeficiente de importación disminuyó levemente en el período 1980-1990 y luego subió 68% entre 1990 y 1998. El comportamiento de las importaciones fue algo más homogéneo entre los países que en el caso de las exportaciones. En la mayoría de los países las importaciones experimentaron una baja o apenas un pequeño incremento en la década de 1980 y una fuerte alza en la de 1990.

Es difícil determinar si el auge de las exportaciones en las décadas de 1980 y 1990 dio lugar a un crecimiento impulsado por las exportaciones (*export led growth*), ya que hay desacuerdo incluso sobre lo que significa la expresión.⁴² En los años ochenta, las exportaciones en los países del proyecto aumentaron rápidamente, pero el PIB prácticamente se estancó. Dos factores causaron estos resultados. Los coeficientes de exportación en todos los países del proyecto, excepto Chile y Costa Rica, fueron muy bajos a comienzos de la década. De ese modo, el aumento de las exportaciones no podía tener un impacto importante en el crecimiento. Además, para aumentar las exportaciones, los países tenían que hacerse más competitivos, lo que significaba substituir insumos nacionales por importados, como se expondrá en el capítulo VI. Un caso extremo se da en las plantas maquiladoras, cuyo valor agregado es generalmente menor a la cuarta parte de su valor bruto de exportación. El resultado fue que el valor agregado de las exportaciones no aumentó tan rápidamente como el valor bruto de las mismas. En consecuencia, el

42. Véase el análisis de las diferentes definiciones en García, Meller y Repetto (1996).

CUADRO IV-14
COEFICIENTES DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN, 1980-1998^a
(Porcentajes)

Países	1980 ^b		1990 ^b		1990 ^c		1998 ^c	
	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación
Argentina	5.7	9.7	10.5	4.8	8.8	3.8	11.0	13.9
Bolivia	14.5	15.7	18.7	20.8	19.2	25.0	20.4	32.2
Brasil	5.0	7.9	8.2	6.6	7.1	4.0	8.7	11.5
Chile	24.3	35.5	33.6	30.1	26.6	20.8	33.5	30.1
Colombia	17.4	21.4	21.6	17.5	13.3	8.9	17.5	21.6
Costa Rica ^d	23.5	34.1	34.4	41.1	33.6	35.9	51.0	51.9
México ^d	10.3	17.3	18.6	19.8	14.8	18.0	32.2	33.7
Perú	13.6	13.5	11.5	11.4	10.4	9.7	13.4	17.1
Promedio simple	14.3	19.4	19.6	19.0	16.7	15.8	23.5	26.5

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Exportaciones e importaciones como proporción del PIB.

^b Con base en dólares de 1990.

^c Con base en dólares de 1995.

^d Se incluyen para México y Costa Rica las exportaciones e importaciones de la industria maquiladora en 1998.

efecto neto en el crecimiento fue mucho menor que el que habría tenido si el contenido nacional no hubiese decrecido. Las exportaciones continuaron aumentando rápidamente en la década de 1990, tornándose más diversificadas tanto en su composición como en su destino, pero se mantiene la duda respecto de su aporte al resto de la economía de cada país. En un estudio sobre Chile se sostiene que el crecimiento fue impulsado por las exportaciones debido a los positivos efectos secundarios en los sectores de bienes no comerciables.⁴³ Se necesitan estudios similares sobre otros países antes de que se pueda llegar a conclusiones sólidas respecto del papel de las exportaciones en el crecimiento.

43. Véase García, Meller y Repetto (1996).

En el cuadro IV-15 se pone la situación del intercambio comercial en una perspectiva de más largo plazo. Una balanza comercial ligeramente positiva caracterizó el período 1950-1973.⁴⁴ A ello siguió un viraje hacia los déficit en la segunda mitad de la década de 1970, al superar las importaciones a las exportaciones cuando el capital extranjero inundó la región en forma de préstamos de la banca privada. Una vez que estalló la crisis de la deuda y los países latinoamericanos y caribeños ya no tuvieron acceso a los mercados internacionales de capital, tuvieron que generar superávit comerciales para atender el servicio de la deuda. En promedio, este período de superávit duró desde alrededor de los años 1982-1983 hasta comienzos de los años noventa, cuando el acceso a los mercados de capital fue nuevamente posible y los déficit comerciales igualaron a los superávit en la cuenta de capital. Sin embargo, esta explicación basada en factores externos es incompleta, porque pasa por alto los factores internos que contribuyeron a los déficit. Las reformas cumplieron en ello un papel importante, especialmente la liberalización comercial, la privatización, y la apertura de la cuenta de capital, al igual que la demanda contenida de bienes de consumo y la nueva demanda de bienes de inversión.

Los déficit en cuenta corriente pueden cumplir una función positiva en el crecimiento económico, porque su financiamiento implica que el país recibe ahorro externo. Surgen problemas, no obstante, cuando los déficit llegan a niveles que no se pueden mantener. El aumento de los déficit en cuenta corriente de las economías de la región plantea nuevas inquietudes acerca de su vulnerabilidad. A fines de la década de 1990, los déficit comerciales llegaron en promedio a casi 3% del PIB en los países del proyecto. A ello se debe añadir otro 2% para pagos de factores en un país típico, lo que significa que los déficit en cuenta corriente se aproximaron al 5%.⁴⁵ La historia reciente indica que este nivel es casi el límite de lo que los mercados de capital están dispuestos a financiar, incluso en un período de abundante liquidez.

44. Este resultado se basa en promedios simples. Los promedios ponderados demuestran un pequeño déficit en el período 1950-1973, principalmente debido al déficit en Brasil.

45. Esta cifra de 5% es la contrapartida de la cifra correspondiente al financiamiento externo de la inversión, como se analizó anteriormente en este capítulo.

CUADRO IV-15
BALANZA COMERCIAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1950-1998
(Porcentajes^a)

<i>Países</i>	1950-1973	1974-1982	1983-1991	1992-1998
Argentina	0.2	1.0	2.5	-2.3
Bolivia	4.9	5.3	-4.5	-7.7
Brasil	-1.8	-4.4	2.3	-0.3
Chile	3.1	-3.9	4.6	3.0
Colombia	-0.8	-0.1	0.4	-3.1
Costa Rica	-3.6	-7.0	-2.3	-1.0
México	-0.9	-1.0	3.3	-2.4
Perú	2.0	-1.7	1.7	-3.2
Promedio simple	0.4	-1.5	1.0	-2.1

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Calculados en dólares constantes.

Por consiguiente, la cuestión de la vulnerabilidad es muy importante, con dos componentes separados pero relacionados entre sí. Uno se centra en el comportamiento de la cuenta corriente, tanto la balanza comercial como los pagos de factores (dividendos e intereses). Aunque la cuenta corriente habitualmente está en déficit en los países en desarrollo, hemos visto que el tamaño del déficit varía apreciablemente. Contra las expectativas de que las reformas reducirían los déficit, ocurrió exactamente lo contrario hasta fines de la década de 1990. Para evaluar la importancia de esta tendencia, debemos saber si hay inversiones en marcha que pudiesen aminorar la brecha.

El otro componente de la vulnerabilidad externa tiene que ver con el tipo de capital extranjero que financia el déficit en cuenta corriente. En el capítulo II se presentaron pruebas indicadoras de dos tendencias divergentes en la afluencia de la década de 1990, en comparación con el período anterior a la crisis de la deuda. Por una parte, aumentó la inestabilidad de dicha afluencia de capital debido a la importancia creciente del capital de corto plazo. Por otra parte, la inversión extranjera directa constituyó una proporción mayor de la afluencia total de capital.

Como la IED es el tipo más estable de capital, y a menudo está vinculada a las exportaciones, los gobiernos instituyeron políticas para atraer este tipo de flujo.

En términos generales, la vulnerabilidad externa continúa siendo un tema prioritario en América Latina y el Caribe, como quedó demostrado durante la contracción de la actividad económica en América del Sur en 1998-1999. De cierta manera, las reformas exacerbaron el problema con la apertura irrestricta de la cuenta de capital en muchos países. Al mismo tiempo, la nueva inversión estimulada por las reformas puede estar produciendo exportaciones que son menos sensibles a las fuertes fluctuaciones de precio. Una medida del éxito de las reformas y las políticas asociadas a ellas en el futuro será su capacidad de reforzar los resultados positivos y, a la vez, de reducir al máximo los negativos.

H. CONCLUSIONES

En la mayoría de los países del proyecto, la inversión y la productividad laboral recuperaron en la década de 1990 sus niveles anteriores, después de haber experimentado grandes caídas en la década de 1980. Si se las mide utilizando promedios simples, ambas variables están ahora a un nivel igual o levemente superior al que tenían a fines del período de sustitución de importaciones. Una tendencia similar se dio en el crecimiento de los países del proyecto, pero el proceso de recuperación fue en este caso menos completo; el crecimiento en la década de 1990 se mantuvo por debajo del crecimiento logrado en el período base 1950-1980. Para predecir cuál es el camino futuro del crecimiento es preciso contar con datos sobre la inversión y la productividad en el ámbito sectorial.

A nivel agregado, las reformas, especialmente la privatización y la liberalización comercial, pero también la apertura de la cuenta de capital, tuvieron un impacto positivo en la inversión y en el crecimiento. De acuerdo con los resultados econométricos, este impacto fue bastante pequeño. Sin embargo, la información cualitativa acerca de los niveles sectorial y de empresas presentada en el capítulo VI apunta a que las reformas pueden haber sido más importantes en esos niveles de lo que indican los resultados econométricos a nivel agregado. No tenemos resultados econométricos acerca de la productividad, pero los análisis de contabilidad del crecimiento indican que éste fue el factor decisivo que

explica el comportamiento de los países de alto crecimiento frente a los de bajo crecimiento. Las reformas propiciaron una asignación más eficiente de los recursos, pero la estabilización macroeconómica también cumplió un importante papel.

El desempeño de la inversión, la productividad y el crecimiento fue heterogéneo en los distintos países. Tres casos muestran una tendencia similar con respecto a las tres variables. En Chile, las tres variables aumentaron notoriamente en comparación con períodos anteriores, en tanto que en México y Brasil las tres disminuyeron (o se mantuvieron estables, como en caso de la inversión en México). Estas características de uniformidad son las previstas, ya que se sabe que la inversión, la productividad y el crecimiento se refuerzan mutuamente, pero la mayoría de los países tuvo un desempeño más variado.

Chile logró un círculo virtuoso entre las tres variables sólo a partir de mediados de la década de 1980, más de un decenio después del comienzo de sus reformas; hasta ese momento, el desempeño económico había sido extremadamente inestable. Los resultados positivos, como los aumentos de la inversión y de la productividad total de los factores, se vieron estimulados por políticas macroeconómicas congruentes con las reformas, gracias al cambio de las políticas después de la crisis de comienzos de los años ochenta. Estas políticas redujeron la incertidumbre por la vía de la colaboración entre los sectores público y privado. Además, aunque Chile fue beneficiario de considerables montos de capital extranjero, mantuvo sus cuentas externas bajo control merced a un rápido incremento de las exportaciones y una elevada tasa de ahorro interno, incluido un superávit fiscal.

Brasil y México, por el contrario, no han conseguido estimular una relación sostenida y positiva entre la inversión, la productividad y el crecimiento, si bien México puede estar encaminado en esa dirección con los ajustes de las políticas luego de la crisis de comienzos de los años 1994-1995. El factor clave en ambos casos fue la incongruencia entre las reformas y las políticas macroeconómicas, centradas en el uso del tipo de cambio para controlar la inflación. En México, ello ocasionó un cuantioso déficit en cuenta corriente, que hizo vacilar a los inversionistas en cuanto a emprender proyectos de gran envergadura, que podrían haber estimulado un mayor crecimiento. La situación en Brasil fue más seria. Las reformas tuvieron que coexistir con la hiperinflación hasta 1994, y luego las altas tasas de interés para proteger

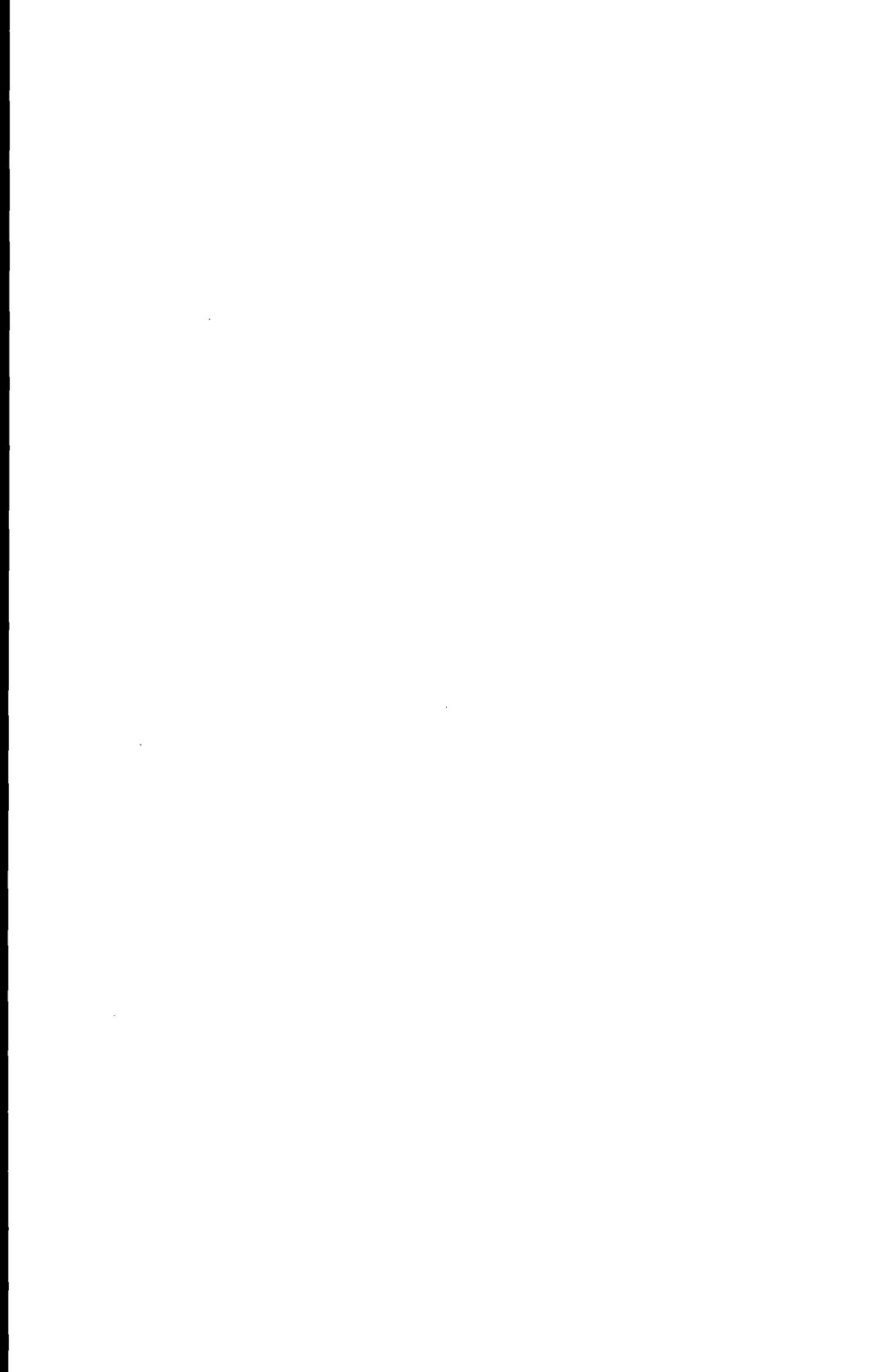
el tipo de cambio sobrevalorado ampliaron el déficit fiscal y dificultaron la inversión. Aunque la situación cambió en forma parcial después de la devaluación de enero de 1999, el resultado no está aún claro.

Los otros casos muestran una configuración variada, en que o la inversión o la productividad superaron sus niveles anteriores, pero no ambas. Entre los casos mixtos, en Argentina, Bolivia y Perú hubo un aumento del crecimiento en comparación con el período base, mientras que éste bajó en Colombia y Costa Rica. A primera vista, la diferencia puede atribuirse a las tendencias de la productividad, pero los determinantes de la productividad probablemente se relacionaban con las condiciones iniciales cuando comenzaron las reformas. Es decir, el primer grupo de países se enfrentó a circunstancias especialmente negativas, por lo cual perdieron oportunidades de inversión y de avances en la productividad en comparación con sus vecinos más aventajados. Una vez que se pusieron en práctica las reformas y las condiciones económicas se hicieron más estables, comenzaron rápidamente a dar alcance a los otros (*catching up*) y a aprovechar las oportunidades perdidas, en gran parte mediante un mayor acceso a los flujos de capital extranjero. Queda por verse si estos beneficios se mantendrán. Los países que habían tenido un buen desempeño anteriormente no tuvieron esa oportunidad; pueden incluso haber salido perdiendo con respecto al otro grupo desde el punto de vista de la inversión.

Las reformas no eliminaron, y pueden haber exacerbado, la vulnerabilidad externa. Los déficit comerciales volvieron a niveles no vistos desde la década de 1970. La mayor importancia adquirida por los flujos de capital de corto plazo en el financiamiento de los déficit se tradujo en nuevos problemas para la gestión macroeconómica. Además, dados los déficit comercial y en cuenta corriente, una baja pronunciada de los flujos financieros podría causar una grave recesión si los gobiernos tienen que frenar la economía para impedir el estallido de crisis cambiarias. Este proceso fue evidente en el período que siguió a la crisis de 1998 y especialmente en 1999. Cabe repetir que necesitamos más datos concluyentes a nivel sectorial y microeconómico para evaluar las perspectivas futuras.

El análisis a nivel agregado puede ofrecer una visión profunda y útil de las características de la inversión, la productividad y el crecimiento, y puede también proporcionar datos para vincular las reformas a esos procesos. Puede describir la heterogeneidad entre los países con respec-

to a la inversión y dar orientación para la sostenibilidad del proceso. Al mismo tiempo, un nivel agregado de análisis, que es característico de la mayoría de los estudios sobre las reformas, deja muchas preguntas pendientes, sobre todo con respecto a las formas de cambio estructural que se han instrumentado en las diversas economías y a las características de las tendencias que se dan en la inversión y la productividad. Todo ello es información esencial para poder hacer recomendaciones encaminadas a mejorar las políticas existentes.



CAPÍTULO V

EMPLEO Y EQUIDAD: DESAFÍOS PERMANENTES

El impacto de las reformas estructurales en el empleo y la equidad ha atraído menos atención que la relación entre las reformas y el crecimiento.¹ Los análisis empíricos que se han llevado a cabo han llegado por lo general a la conclusión de que las reformas tuvieron un impacto negativo en la generación de empleo y en la equidad. Este resultado es contrario al que se predecía en la literatura de fines de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, que puso los puntales teóricos para las reformas.

En dichos estudios se sostenía que la eliminación de las distorsiones causadas por el modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI) generaría más empleo, especialmente para los trabajadores no calificados.² Se especificaban diversos mecanismos para vincular las reformas al aumento del empleo. El más básico era que una asignación más eficiente de los recursos facilitaría un crecimiento más rápido, y éste culminaría en la creación de más empleos. Ello ocurriría aun si las elasticidades seguían siendo las mismas, pero se esperaba también que las elasticidades producto del empleo fueran más favorables, debido a un cambio en la estructura de la inversión y la producción. Se proyectaba que la inversión y el cambio tecnológico llevarían a un uso más intensivo de mano de obra una vez que se eliminaran los presuntos sesgos en favor del capital y en contra del trabajo. Un mayor

1. Este capítulo hace amplio uso de datos y análisis de Weller (2000) y Morley (2000). Estos autores no son responsables de las conclusiones que aquí se extraen.

2. Quizás las más importantes de las primeras obras que abogaron por las reformas estructurales y las vincularon al "problema del empleo" fueron las de Krueger (1978, 1981-1983). El hecho de que esta autora se desempeñara como economista jefe del Banco Mundial a comienzos de los años ochenta hacía pesar sus opiniones más allá de los círculos académicos.

énfasis en las exportaciones permitiría también crear más empleos, porque se pensaba que éstas hacían un uso más intensivo de mano de obra que los productos que competían con las importaciones. Este último punto fue congruente con el análisis sectorial, que afirmaba que la agricultura y la industria ligera se verían especialmente favorecidas bajo una nueva estrategia comercial. Finalmente, se sostuvo cada vez con mayor insistencia que si se rebajaban los altos costos de contratar trabajadores, se crearían más empleos.

Los mecanismos para incrementar la equidad estaban estrechamente relacionados con aquellos destinados a ampliar el empleo.³ El vínculo más obvio fue a través de la creación de nuevos puestos para trabajadores de bajo nivel de calificación, puestos que presumiblemente serían ocupados por personas sin empleo o subempleadas y, por lo tanto, con ingresos muy bajos. Si muchos de estos nuevos empleos se creaban en las zonas rurales, ayudarían a superar los grandes bolsones de pobreza allí situados. Se preveía también que la mayor demanda de mano de obra no calificada tendría un impacto positivo en los salarios relativos de quienes ya tenían empleo. Es decir, disminuiría la disparidad de salarios entre los trabajadores calificados y no calificados, mejorando de esa manera la distribución del ingreso. Otra consecuencia prevista era la reducción de la brecha entre las utilidades y los salarios, a la luz de datos en el sentido de que la protección había incrementado las primeras a expensas de los segundos. Finalmente, reducir la presencia del Estado en la producción liberaría fondos que podrían destinarse al gasto social en beneficio de los grupos más pobres.

Los estudios empíricos sobre el impacto de las reformas prestan cada vez mayor atención al empleo; un ejemplo importante es el conjunto de estudios realizados recientemente por el BID.⁴ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) también ha estudiado extensamente el tema.⁵

3. Aunque no hay duda de que los proponentes de las reformas pensaban que ellas beneficiarían el empleo, hay mayor desacuerdo en cuanto a si una mejor distribución del ingreso era un objetivo explícito de los reformadores. Balassa y otros claramente dijeron que sí (1986, pp. 93-94), al igual que Kruger (1983, pp. 186-87). Williamson específicamente lo excluyó de las medidas del Consenso de Washington, señalando que el Washington de los años de Reagan-Bush no tenía interés en el tema (1990, pp. 413-14; 1993, p.1329). Quizás la conclusión de Bulmer-Thomas en el sentido de que el nuevo modelo económico no se adoptó principalmente para reducir la pobreza y mejorar la distribución sea el mejor resumen (1996, p. 310).

4. BID (1998b); véanse también Banco Mundial (1995b y 1995c); CEPAL (1997); Edwards y Lustig (1997).

5. Véase especialmente la publicación anual de la OIT titulada *Panorama laboral de América Latina*.

Tanto el BID como la OIT sostienen que la tasa de crecimiento del empleo fue más baja en la década de 1990 que en la segunda mitad de los años ochenta, al tiempo que se incrementaba el desempleo, aumentaba el sector informal y el mejoramiento de los salarios reales beneficiaba principalmente a los trabajadores calificados. Sin embargo, ambos difieren en lo concerniente a la explicación de estos problemas y la forma de remediarlos, pues el BID insiste en la necesidad de mercados laborales más flexibles y la OIT en mayor protección para los trabajadores.

Algunos analistas académicos, así como la CEPAL y el BID, han realizado otros estudios sobre la equidad, que discrepan en cuanto al impacto de las reformas. Mientras que hay consenso en que la distribución del ingreso en América Latina es la más desigual del mundo, el análisis del BID hace hincapié en que la desigualdad aumentó principalmente durante la década perdida de los años ochenta y no empeoró durante los años noventa. Incluso, los trabajos del BID argumentan que las reformas mejoraron la distribución en comparación con lo que habría sido si no se hubieran adoptado.⁶ En los estudios incluidos en los libros de Bulmer-Thomas y Berry, en cambio, se sostiene que las reformas han deteriorado aún más una situación que ya era deplorable.⁷

En este capítulo se analizan el empleo, la equidad y los vínculos entre ambos, a nivel agregado. Mostraremos que el empleo y la equidad se deterioraron como resultado de las reformas, pero que los cambios fueron de menor efecto de lo que suele pensarse. Aunque la creación de puestos de trabajo se hizo más lenta en la década de 1990 con respecto al período base de 1950-1980, principalmente debido a un incremento más lento del PIB, los problemas más serios surgieron a causa de la baja calidad de muchos de los nuevos empleos. La distribución primaria de los ingresos, que es la medida más estrechamente relacionada con el funcionamiento de la economía, se deterioró un tanto en la mayoría de los países del proyecto. Esta tendencia parecería probablemente más pronunciada si contáramos con información de mejor calidad. No obstante, intervinieron también importantes factores de compensación, sobre todo el fin de la hiperinflación y el efecto a largo plazo de las tendencias

6. Londoño y Székely (1997); BID (1997). Véanse datos y análisis de las tendencias de distribución del ingreso en la publicación anual de la CEPAL, *Panorama social de América Latina*.

7. Bulmer-Thomas (1996); Berry (1998).

al aumento de la educación; por consiguiente, la distribución familiar del ingreso cambió menos de lo que previeron los defensores o los críticos de las reformas.⁸

El capítulo comienza con los cambios demográficos y educacionales y su función en cuanto a determinar tendencias a largo plazo en el empleo y la equidad. Luego se centra en el impacto de las reformas en el empleo, el desempleo y los salarios. A continuación se refiere a las disparidades salariales y su papel en la vinculación de los mercados laborales y la distribución del ingreso. Posteriormente se examina las distribuciones primaria y familiar de los ingresos, analizando sus respectivos factores determinantes además de las diferencias salariales, con acento en las reformas. En la sección final se examina el efecto del gasto social en el empleo y la equidad. Concluimos identificando las preguntas que pueden y no pueden hallar respuesta por medio del análisis a nivel agregado.

A. LOS FACTORES DE OFERTA: DEMOGRAFÍA Y EDUCACIÓN

Los expertos concuerdan en que las tendencias a largo plazo del empleo están determinadas por los cambios en la oferta de mano de obra. Específicamente, los cambios a largo plazo en la población económicamente activa (PEA) se explican por los cambios en el tamaño de la población en edad de trabajar (PET) y por la medida en que esa población decida participar en el mercado laboral (tasa global de participación o TGP). Las últimas dos variables han seguido tendencias diferentes en América Latina en el período de la posguerra. Por una parte, a medida que avanza la transición demográfica, la tasa anual de crecimiento de la PET baja, reduciendo de ese modo la presión sobre el mercado laboral. Por otra parte, el grado de participación de la fuerza laboral, que es el resultado de procesos de largo plazo y de fluctuaciones temporales, está aún en aumento, principalmente debido a una mayor participación femenina.

8. En su libro para el proyecto, Morley (2000) hace hincapié en la falta de cambio en la distribución. Nuestro énfasis es algo diferente, más que nada porque damos mayor peso a la falta de datos sobre los ricos.

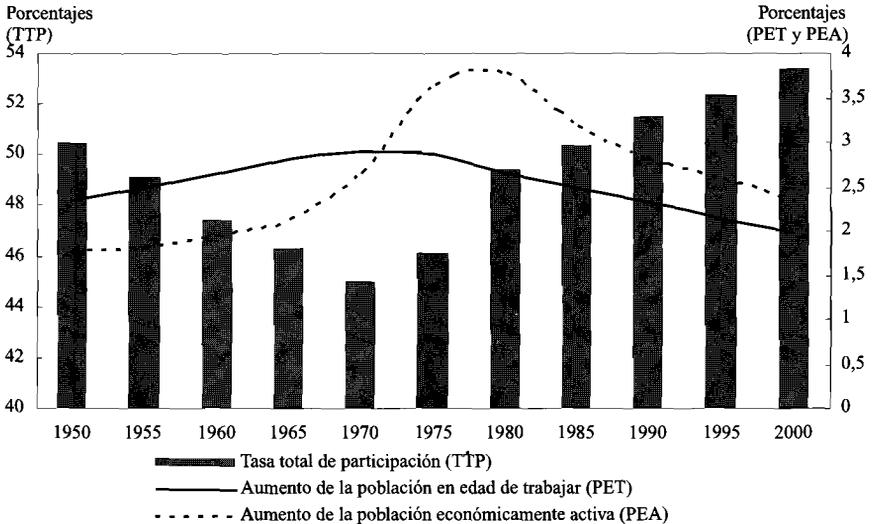
Entre los nueve países del proyecto, Argentina, Chile y Jamaica tuvieron las tasas más bajas de aumento de la PET en la década de 1990, con menos de 2% al año, en tanto que Bolivia, Costa Rica, México y Perú tuvieron tasas superiores a 2.5%; Brasil y Colombia se situaron en el medio. Las tendencias de la PET están influidas por los flujos migratorios así como por los índices de natalidad y de mortalidad. En Argentina y Costa Rica, la inmigración contribuyó a acelerar la tasa de incremento de la PET, mientras que en Bolivia, Jamaica, México y Perú la emigración redujo esta variable.

La tasa de participación reflejó tendencias en sentidos opuestos que se compensan entre sí. Como se mencionó anteriormente, el factor más importante en el alza de la TGP fue el papel cada vez más importante de la mujer en la fuerza de trabajo. Otros procesos, sin embargo, obraron en el sentido de reducir las tasas de participación, como la urbanización, el crecimiento del sistema educacional y la mayor cobertura del sistema de pensiones. Este segundo grupo de factores significó que las personas ingresaban a la fuerza laboral más tarde y se retiraban antes. Como consecuencia de ello, la TGP de la región en conjunto aumentó en 0.2 puntos porcentuales al año entre 1990 y 1997-1998, manteniéndose la tendencia de la década anterior. En el gráfico V-1 se combinan los efectos de los cambios demográficos y de la tasa de participación para demostrar su impacto en el incremento de la PEA, que disminuyó de 2.9% en la década de 1980 a 2.5% en la de 1990.

Estas tendencias de largo plazo siempre están sujetas a variaciones de corto plazo, causadas a su vez por circunstancias económicas temporales. La TGP es particularmente susceptible a fluctuar alrededor de su tasa tendencial de largo plazo debido al impacto de los factores de oferta y demanda, que cambian durante el curso del ciclo económico. Estas variaciones corresponden sobre todo a personas que ingresan y salen del mercado laboral. La mayoría de ellas pertenecen a la fuerza laboral secundaria, vale decir, miembros de la unidad familiar que habitualmente no generan la mayor parte del ingreso familiar.

La TGP fluctúa alrededor de su promedio en las etapas de expansión y contracción del ciclo, y no siempre en la misma dirección. Cuando la economía se expande más allá de su tasa tendencial de largo plazo, la TGP puede aumentar, porque las oportunidades adicionales de empleo estimulan a buscar trabajo a las personas que anteriormente estaban inactivas. Sin embargo, si la fase de expansión del ciclo es prolongada,

GRÁFICO V-1
CAMBIOS EN LA OFERTA LABORAL, 1950-2000^a



Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Información basada en promedios ponderados de 20 países de América Latina y el Caribe.

la TGP puede bajar a medida que los participantes de la fuerza laboral secundaria se retiran del mercado, sea para continuar sus estudios o para aprovechar otras oportunidades. Durante la fase descendente del ciclo económico (por debajo de la tendencia de largo plazo), surgen situaciones equivalentes. La TGP puede aumentar conforme la fuerza laboral vuelve al mercado; si persisten las condiciones económicas adversas, puede disminuir la participación al perder las personas la confianza en sus posibilidades de hallar trabajo.⁹

9. En la década de 1990, por ejemplo, la TGP en América Latina tuvo las siguientes fluctuaciones: i) alza en el contexto del crecimiento, debido a que se advirtieron oportunidades provenientes de la demanda (1991-93); ii) baja, todavía en una situación de crecimiento, debido a una disminución de las presiones provenientes de la oferta (1995); iii) alza en época de recesión, debido a una mayor presión de la oferta (1995); iv) baja durante una recesión, debido a que se advirtió que la situación de la demanda era desfavorable (1996); v) regreso a la primera etapa al reanudarse el crecimiento (1997), y vi) mayor participación durante una recesión (1998), tal como había ocurrido en 1995.

El otro cambio importante en la fuerza laboral tuvo que ver con los niveles de educación y experiencia. En términos de logros educacionales, los índices generales de educación de la región a comienzos de los años noventa fueron muy buenos de acuerdo con las normas internacionales, especialmente en lo concerniente a la educación primaria y la terciaria, aunque se rezagaron un tanto en el caso de la educación secundaria.¹⁰ A mediados de la década, casi todos los países habían alcanzado tasas brutas de matrícula cercanas al 100% en el nivel primario, y también había aumentado la matrícula en los niveles superiores.¹¹

Si bien los jóvenes permanecían más tiempo en el sistema educacional, una alta proporción de la fuerza laboral todavía tenía un nivel educacional muy bajo en la mayoría de los países del proyecto. La situación era particularmente seria en Brasil, donde casi 60% de la fuerza de trabajo tenía seis años o menos de estudios a mediados de la década de 1990.¹² Al mismo tiempo, la transición demográfica y especialmente la reducción del crecimiento de la PET dieron lugar a un incremento del promedio de edad de la población económicamente activa de la región, lo que significa que la fuerza laboral era más experimentada y que se habían relajado las presiones de la oferta de personas sin experiencia.

Los cambios en el perfil educacional de la población tienen importantes consecuencias para la equidad. El mejoramiento del nivel educacional en la parte más baja de la distribución del ingreso es una de las formas más importantes de hacer menos regresiva la distribución. El efecto de aumentar el nivel educacional en el otro extremo de la distribución es más ambiguo: el incremento de la oferta de mano de obra calificada debería hacer bajar la prima salarial de estas personas, pero mientras la demanda aumente con mayor rapidez que la oferta, ocurrirá lo contrario. Las tendencias demográficas interactúan con los cambios en el acervo educacional. A medida que la generación más antigua con niveles más bajos de educación sale de la escena y la generación más joven obtiene mejor educación que sus padres y abuelos, se va creando una situación que habrá de traducirse a la larga en mayor igualdad.¹³

10. BID (1993).

11. CEPAL (1999d).

12. Weller (2000), sobre la base de informes de consultores. Véase en Birdsall y Sabot (1996) un análisis de los problemas de la educación en Brasil.

13. Véase un análisis del efecto de la demografía en la equidad en Duryea y Székely (1998).

B. EL IMPACTO DE LAS REFORMAS EN EL EMPLEO

La fuerte correlación entre la oferta de mano de obra y la generación de empleo total dificulta el análisis de la demanda de mano de obra y su posible relación con los cambios inducidos por las reformas. Para reducir al máximo este problema, nos concentramos en las tendencias que se dan entre los asalariados, categoría que está más estrechamente relacionada con la demanda laboral. En el cuadro V-1 se ilustran las diferencias entre el empleo total y los asalariados, así como los cambios a lo largo del tiempo; se muestra asimismo el crecimiento económico por década en el período de la posguerra, la creación de empleo total y asalariado y las respectivas elasticidades. Dejando de lado la década de 1980, que fue claramente atípica,¹⁴ las elasticidades de la década de 1990 no se diferenciaron apreciablemente de las del período 1950-1980. En la medida en que los años noventa reflejaron el impacto de las reformas, se puede inferir que éstas no afectaron, ni positiva ni negativamente, la relación cuantitativa entre el crecimiento del PIB y la creación de empleo. Lo que resalta más bien en el último decenio son las tasas más bajas de crecimiento, que motivaron una mayor lentitud en la creación de empleo, especialmente para los asalariados.

Los datos del cuadro V-1, sin embargo, son promedios ponderados para América Latina y el Caribe, y como hemos visto en los capítulos anteriores, las comparaciones a lo largo del tiempo basadas en promedios ponderados pueden ser engañosas debido al comportamiento de las economías más grandes. El cuadro V-2 se centra en los promedios simples correspondientes a los nueve países del proyecto durante la década de 1990, que fueron algo mejores que los promedios ponderados en lo que respecta a la creación de empleo (más que nada debido al desempeño relativamente deficiente de Brasil en este plano), aunque no en lo que respecta a las elasticidades. No obstante, los nueve países mostraron diferencias importantes en este último sentido: una elasticidad relativamente baja del empleo asalariado en cinco casos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú), una elasticidad elevada en tres casos (Bolivia, Jamaica y México) y una elasticidad media en Costa Rica.

14. En los años ochenta se dieron elasticidades especialmente altas, como resultado de un aumento de la oferta laboral y un crecimiento muy lento del PIB; no obstante, la PEA creció más lentamente que en los años setenta.

CUADRO V-1
 CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y ELASTICIDADES,
 AÑOS CINCUENTA-AÑOS NOVENTA^a
 (Promedio anual ponderado)

Períodos	Crecimiento del PIB	Crecimiento del empleo	Elasticidad producto del empleo	Crecimiento del empleo asalariado	Elasticidad producto del empleo asalariado
Años 50	5.1	1.9	0.4	2.5	0.5
Años 60	5.7	2.3	0.4	2.7	0.5
Años 70	5.6	3.8	0.7	4.7	0.8
Años 80	1.2	2.9	2.6	2.4	2.0
1990-1997	3.7	2.2	0.6	2.2	0.6
Promedio	4.3	2.6	0.9	2.9	0.9

Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Respecto de las décadas de 1950 a 1970, el aumento del empleo corresponde al aumento de la fuerza laboral. Desde la década de 1950 hasta la de 1980 inclusive, los datos se refieren a 20 países; respecto del período 1990-1997, la cantidad es de 17.

CUADRO V-2
 CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y ELASTICIDADES, 1990-1997

Países	Crecimiento del empleo	Elasticidad producto del empleo	Crecimiento del empleo asalariado	Elasticidad producto del empleo asalariado
Argentina	1.7	0.4	2.3	0.5
Bolivia	6.6	1.6	4.7	1.1
Brasil	1.2	0.3	1.1	0.3
Chile	2.5	0.3	3.3	0.4
Colombia	1.4	0.3	1.1	0.2
Costa Rica	2.7	0.8	2.7	0.8
Jamaica	1.2	0.9	2.2	1.6
México	2.9	1.1	4.0	1.5
Perú	3.8	0.6	1.7	0.3
Promedio simple	2.7	0.7	2.6	0.7

Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, 2000.

Pasando de las estadísticas agregadas sobre el empleo a los tipos de empleo que se crearon en la década de 1990, en el cuadro V-3 se contrasta el trabajo asalariado con el no asalariado en los nueve países. El número de asalariados aumentó más lentamente que el de los trabajadores independientes o por cuenta propia: 2.5% frente a 2.7% como promedio en los nueve países. Sin embargo, dada la estructura del empleo, los nuevos puestos de trabajo asalariado representaron 63% de todos los trabajos, en tanto que el empleo por cuenta propia aportó 31%. Dentro de la categoría de asalariados, los puestos de trabajo del sector privado se incrementaron a un ritmo de 3% al año, mientras se reducían los del sector público.

En tres de los nueve países (Bolivia, Colombia y Perú) los puestos asalariados aumentaron más lentamente que el empleo total, en parte debido a que las firmas privadas no pudieron compensar la apreciable contracción del empleo en el sector público. En Argentina, Chile, Jamaica y México, las categorías de asalariados crecieron con mayor rapidez en términos relativos, acrecentando su peso en la estructura total del empleo. En Brasil y Costa Rica, los asalariados como grupo aumentaron a casi el mismo ritmo que el empleo total.

De acuerdo con datos de la OIT, el aumento del número de trabajadores asalariados en el sector privado se concentró en la década de 1990 en las microempresas (es decir, con menos de seis trabajadores) y las empresas pequeñas (entre 6 y 20 trabajadores). Los puestos de trabajo en estos dos grupos se incrementaron 3.7% entre 1990 y 1998 en comparación con sólo 2.3% en las empresas medianas y grandes.¹⁵ El concepto de la OIT de sector informal, que se utiliza en las publicaciones sobre el empleo, combina los puestos en la microempresa y las categorías de no asalariados. Si bien la definición del concepto se centra en el nivel de productividad de las empresas, en la práctica se ha medido con un sustituto que agrupa a las microempresas, los trabajadores independientes, el servicio doméstico y los miembros no remunerados de la familia. Sobre esta base, casi el 60% de los nuevos puestos en los siete países del proyecto con disponibilidad de datos correspondían al sector informal. Eran especialmente importantes en Brasil, donde los puestos

15. OIT (1999). Las cifras se basan en promedios ponderados de doce países.

CUADRO V-3
 CRECIMIENTO DEL EMPLEO POR TIPO DE PUESTO DE TRABAJO,
 AÑOS NOVENTA
 (Porcentaje)

Países (período)	Asalariados			Por cuenta propia	Servicio doméstico	Miembro de la familia	Otros	Total
	Privado	Público	Total					
<i>Cambio en el empleo</i>								
Argentina (1991-1997)	1.7	3.2	1.8	-1.0	2.3	n.d.	0.9	1.1
Bolivia (1990-1997)	5.5	-1.4	4.7	5.5	-2.9	11.6	16.1	5.5
Brasil (1992-1997)	1.1	1.0	1.1	1.5	3.8	-1.9	3.1	1.2
Chile (1990-1997)	n.d.	n.d.	3.3	2.4	-0.6	-4.2	0.2	2.5
Colombia (1991-1997)	1.4	-0.6	1.1	4.0	0.1	-7.5	-1.4	1.4
Costa Rica (1990-1997)	3.5	0.1	2.7	2.8	2.8	-4.4	7.8	2.7
Jamaica (1989-1996)	3.1	-1.8	2.2	-0.5	n.d.	-4.2	14.7	1.2
México (1991-1997)	4.1	3.4	4.0	4.1	8.4	3.0	-5.1	3.4
Perú (1991-1997)	4.3	-4.7	1.7	5.3	1.7	n.d.	n.d.	3.8
Promedio simple	3.1	-0.1	2.5	2.7	2.0	-1.1	4.5	2.5
<i>Contribución al cambio total</i>								
Argentina (1991-1997)	86.9	13.8	100.7	-20.0	14.7	0	4.5	100.0
Bolivia (1990-1997)	42.8	-1.4	41.4	34.7	-2.8	12.3	14.4	100.0
Brasil (1992-97)	45.0	4.0	49.0	34.2	22.5	-15.7	10.0	100.0
Chile (1990-1997)	n.d.	n.d.	84.1	22.4	-1.4	-5.5	0.3	100.0
Colombia (1991-1997)	47.4	-3.7	43.8	92.0	0.2	-31.3	-5.0	100.0
Costa Rica (1990-1997)	63.9	0.7	64.6	20.0	4.4	-6.7	17.7	100.0
Jamaica (1989-1996)	122.0	-16.5	105.5	-11.8	0	-16.0	22.2	100.0
México (1991-1997)	57.9	4.3	62.2	28.7	9.0	11.2	-11.0	100.0
Perú (1991-1997)	32.3	-13.9	18.4	81.0	0.6	0	0	100.0
Promedio simple	n.d.	n.d.	63.3	31.2	5.2	-5.7	5.9	100.0

Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

de trabajo del sector formal disminuyeron en términos absolutos, y en Colombia. Los puestos del sector informal fueron menos importantes en Argentina y Chile.¹⁶ La idea en que se fundamenta el concepto de sector informal es que este tipo de empleo es de baja calidad, con deficientes condiciones de trabajo, bajos niveles de sueldos y de productividad, y carencia de protección legal y social. Desde luego, esto no es totalmente cierto, puesto que tanto en el ámbito de los trabajadores independientes como en algunas microempresas hay buenos puestos de trabajo. El concepto continúa usándose por falta de información sobre las características de dichas ocupaciones y por el supuesto de que la mayoría son de hecho precarios.

Más precaria aún es la situación de los desocupados, cuya presencia aumentó. La tasa de desempleo bajó apenas levemente en la década de 1990 en comparación con la de 1980, a pesar de un mayor crecimiento del PIB. El promedio de desempleo en los países del proyecto fue de 9.2% en el período 1980-1989, se redujo a 8.2% en el de 1990-1998.¹⁷ No sorprende que el desempleo subiera en México y Argentina en 1995, aunque los puestos de trabajo se recuperaron con bastante rapidez en México. Posteriormente, el desempleo aumentó en Colombia, especialmente, y en Brasil, al bajar las tasas de crecimiento del PIB en esos dos países, al tiempo que las tasas de desempleo se mantenían altas en Argentina. En el cuadro V-4 se muestra que el promedio simple del desempleo en los países del proyecto subió de 7.6% en 1994 a casi 9.0% en 1995, nivel en que permaneció hasta 1998. Con la baja generalizada de las tasas de crecimiento en América del Sur en 1999, el desempleo alcanzó tasas históricas en la subregión.

El otro lado de la ecuación del mercado laboral atañe a las remuneraciones. Los salarios medios reales en el sector formal de América Latina y el Caribe en conjunto, así como en los países del proyecto, mejoraron durante el decenio de 1990 o al menos lograron mantenerse.

16. Estimaciones basadas en datos de la OIT (1999). No se cuenta con información respecto de Bolivia y Jamaica. Estas estimaciones de un aumento del empleo informal son considerablemente más bajas que las que aparecieron en publicaciones anteriores de la OIT, debido a cambios en las definiciones y métodos de muestreo.

17. La pronunciada disminución de las tradicionalmente altas tasas de desempleo de Jamaica sesga los promedios simples. Excluida Jamaica, el desempleo en los países del proyecto de hecho aumentó de 6.9% a 7.2% entre las décadas de 1980 y 1990.

CUADRO V-4
TASAS DE DESEMPLEO, 1990-1998
(Porcentajes)

<i>Países</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	7.4	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9	12.9
Bolivia	7.3	5.8	5.4	5.8	3.1	3.6	3.8	4.4	4.1
Brasil	4.3	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.4	5.7	7.6
Chile	7.8	8.2	6.7	6.5	7.8	7.4	6.4	6.1	6.4
Colombia	10.5	10.2	10.2	8.6	8.9	8.8	11.2	12.4	15.3
Costa Rica	5.4	6.0	4.3	4.0	4.3	5.7	6.6	5.9	5.4
Jamaica	15.3	15.4	15.7	16.3	15.4	16.2	16.0	16.5	15.5
México	2.7	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	3.7	3.2
Perú	8.3	5.9	9.4	9.9	8.8	8.2	8.0	9.2	8.4
Promedio simple	7.7	7.3	7.5	7.7	7.6	8.7	8.9	8.8	8.8

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En Argentina, México y Perú, sin embargo, los salarios fueron más bajos en 1998 que en 1980 (véase el cuadro V-5). Debido a la baja especialmente fuerte en Perú entre 1980 y 1990, el promedio simple de los nueve países también fue más bajo en 1998 que en 1980. En cinco países (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y Jamaica) los salarios reales disminuyeron a comienzos de los años 90, pero luego se recuperaron. México y Perú experimentaron la tendencia opuesta, con un incremento inicial seguido de descensos; en el caso mexicano, esta tendencia fue el resultado de la crisis financiera de 1995. En Argentina, la eliminación de la inflación estuvo acompañada de salarios reales casi constantes. Sólo Chile tuvo aumentos continuos durante toda la década.

CUADRO V-5
 PROMEDIOS DE LOS SALARIOS REALES
 EN EL SECTOR FORMAL, 1980-1998
 (1990 = 100)

<i>Países</i>	1980	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina ^a	130.0	101.4	102.7	101.3	102.0	100.9	100.7	100.2	99.1
Bolivia ^b	64.9	93.4	97.1	103.6	111.8	112.6	113.9	123.1	127.5
Brasil ^c	91.3	85.2	83.3	91.5	92.2	95.7	103.3	106.0	106.1
Chile ^d	95.4	104.9	109.6	113.5	118.8	123.6	128.7	131.8	135.3
Colombia ^e	85.0	97.4	98.6	103.2	104.1	105.4	107.0	109.8	108.4
Costa Rica ^f	115.8	95.4	99.3	109.5	113.6	111.4	109.1	110.0	117.6
Jamaica ^g	103.4	71.4	75.4	91.6	108.4	105.0	106.7	117.5	120.9
México ^a	128.3	106.5	114.3	124.5	130.4	113.5	102.3	101.1	103.9
Perú ^h	309.3	115.2	111.1	110.2	127.4	116.7	111.2	110.4	108.2
Promedio									
simple	124.8	96.8	99.0	105.4	112.1	109.4	109.2	112.2	114.1

Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Industria manufacturera.

^b Sector privado en La Paz; la cifra de 1980 corresponde a 1985.

^c Trabajadores cubiertos por la legislación social y laboral.

^d Salarios medios de los trabajadores no agrícolas hasta abril de 1993; luego índice general de los salarios por hora.

^e Obreros en manufacturas.

^f Trabajadores afiliados al sistema de seguro social.

^g Trabajadores no agrícolas en el sector privado; la cifra de 1980 corresponde a 1986.

^h Trabajadores del sector privado en Lima.

La teoría nos dice que tendría que haber una relación de compensación (*trade off*) entre los salarios y el volumen de empleos creados. A primera vista, esto no parece haber ocurrido entre los países del proyecto durante los años noventa. Es decir, los salarios aumentaron en todas partes (excepto en Argentina), pero el desempeño del empleo y el del desempleo varió considerablemente de un país a otro (con aumento del desempleo en Argentina).¹⁸ Una hipótesis al respecto es que los mercados

18. El análisis econométrico en Weller (2000) muestra una relación negativa entre la creación de empleo y los salarios, pero el coeficiente no es significativo. Véase el cuadro V-7.

laborales regionales distan mucho de estar en equilibrio, pero un análisis adecuado del fenómeno requeriría datos mejores que aquellos a los que se puede recurrir actualmente. Los datos de nivel sectorial son particularmente importantes, ya que los mercados laborales de América Latina y el Caribe tienden a estar fuertemente segmentados por sectores y por otras características.

El cuadro V-6 ofrece un resumen cualitativo de las siguientes variables: la tasa de empleo, el desempleo, el empleo asalariado comparado con el empleo total, los salarios reales y la productividad laboral. En el cuadro se asigna un signo positivo cuando mejoraron las condiciones, uno negativo cuando se deterioraron, y un signo "=" cuando permanecieron relativamente constantes, lo que nos permite comparar la situación entre áreas de problemas y entre países. Las tendencias más positivas se dieron con respecto a los salarios reales, tendencias que a menudo estuvieron vinculadas con los aumentos de la productividad. El aumento del desempleo parece constituir el mayor problema; también se lo relacionó frecuentemente con la productividad pero en dirección inversa. Los cambios en el nivel y la calidad del empleo (los asalariados como proporción del total de nuevos puestos) ocuparon posiciones intermedias en los nueve países.

El cuadro V-6 también proporciona la base para comparar los resultados del mercado laboral en los nueve países. Si convertimos los signos positivos y negativos en +1 y -1 respectivamente, Chile se sitúa a la cabeza con puntos a favor en las cinco categorías (un puntaje de 5). Costa Rica sigue con un puntaje de 3, con lo que refleja un desempeño más débil en materia de desempleo y de creación de puestos asalariados. México también muestra un perfil relativamente positivo, con un puntaje de 2, a pesar del aumento del desempleo y la baja de los salarios como resultado de la crisis de 1994-1995. Bolivia y Perú obtuvieron un puntaje de 1. Ambos se enfrentaron a un incremento de la actividad del sector informal en la década de 1990; Bolivia también sufrió los efectos de la baja productividad y Perú del desempleo y el subempleo. Argentina, Brasil, Colombia y Jamaica enfrentaron las condiciones laborales más difíciles. Tuvieron en común un conjunto general de características, entre las que destaca la débil generación de empleo (y por lo tanto alto desempleo), acompañada de incrementos de la productividad (salvo Jamaica), pero un aumento apenas moderado de los salarios.

CUADRO V-6
CAMBIOS EN LOS INDICADORES DEL MERCADO LABORAL,
AÑOS NOVENTA^a

<i>Países</i>	<i>Nivel ocupacional^b</i>	<i>Desempleo^c</i>	<i>Empleo asalariado^d</i>	<i>Salario real^e</i>	<i>Productividad laboral^f</i>
Argentina	-	-	+	=	+
Bolivia	+	+	-	+	-
Brasil	-	-	=	+	+
Chile	+	+	+	+	+
Colombia	=	-	-	+	+
Costa Rica	+	=	=	+	+
Jamaica	-	=	+	+	-
México	+	-	+	+	=
Perú	+	-	-	+	+

Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a La evaluación se refiere a cambios entre el comienzo de los años noventa y 1998 (Bolivia y Perú: 1997); + significa cambio favorable; - significa cambio desfavorable; = significa cambio pequeño o ausencia de cambio.

^b Cambio en la tasa de empleo (personas empleadas como proporción de la población en edad de trabajar).

^c Cambio en la tasa de desempleo (personas desempleadas como proporción de la población económicamente activa).

^d Aumento del empleo asalariado con respecto al empleo total.

^e Cambio en el promedio de los salarios reales en el sector formal.

^f Cambio en el promedio de la productividad laboral.

¿Cómo se relacionan las tendencias generales en el ámbito de las variables laborales y las diferencias específicas entre los países con las reformas? Hasta ahora hemos examinado las tendencias en la década de 1990 como indicadores del período posterior a las reformas, pero el libro de Weller para el proyecto proporciona elementos para vincular las reformas y el empleo de manera más directa. En el cuadro V-7 se informa sobre los resultados de un estudio econométrico que pone a prueba la importancia de diversas variables, entre ellas las reformas.¹⁹ En el cuadro se muestra primeramente una ecuación básica, en la cual el aumento del empleo es la variable dependiente, y el crecimiento del PIB, los salarios, una variable de tendencia para representar el progreso tecnológico, el tipo

19. Weller (2000, capítulo IV). El análisis econométrico fue realizado por Lucas Navarro.

de cambio real y la apertura económica son las variables independientes. Solamente la tasa de crecimiento del PIB, junto con el tipo de cambio real y la variable de apertura, son estadísticamente significativas al nivel del 5%. Las ecuaciones 2) a 4) inclusive añaden tres mediciones del índice de las reformas. Incluyen el promedio del índice de las reformas, la reforma comercial, y la apertura de la cuenta de capital, expresados en promedios de cinco años. Todos los coeficientes son negativos y significativos.

CUADRO V-7
FACTORES DETERMINANTES DE LA CREACIÓN DE EMPLEO^a

<i>Variable independiente</i>	(1)	(2)	(3)	(4)
PIB	0.402 (6.168)	0.389 (6.022)	0.299 (5.046)	0.331 (5.469)
Salarios	-0.050 (-1.014)	-0.031 (-0.655)	-0.033 (-0.707)	-0.040 (-0.837)
Tendencia	-0.077 (-1.494)			
Tipo de cambio real	0.046 (2.136)	0.043 (2.082)	0.041 (2.088)	0.049 (2.288)
Apertura	-0.148 (-2.317)	-0.079 (-1.138)	-0.082 (-1.230)	-0.113 (-1.802)
Índice medio de las reformas		-0.063 (-2.776)		
Índice de la reforma comercial			-0.066 (-2.866)	
Índice de reforma de la cuenta de capital				-0.030 (-2.586)
<i>Estadística resumida</i>				
R ²	0.377	0.392	0.395	0.387
R ² ajustado	0.284	0.301	0.305	0.296
Número de observaciones	78	78	78	78

Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, 2000.

^aLa variable dependiente de todas las ecuaciones es la primera diferencia del logaritmo del número de personas ocupadas. El modelo es un panel, que usa efectos fijos y una estimación de mínimos cuadrados ordinarios, con respecto a datos de seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México) para el período 1985-1998. Las variables independientes son la primera diferencia de los logaritmos del PIB, del salario real en el sector formal, de un índice del tipo de cambio real, de la relación exportaciones más importaciones como porcentaje del PIB y de los índices de las reformas descritos en el capítulo III. Todas las variables excepto el PIB y los salarios son promedios de tres años. Nota: Las estadísticas t aparecen entre paréntesis.

Dos conclusiones principales surgen del cuadro. En primer lugar, la generación de empleo está estrechamente relacionada con la expansión de la producción. Nuestra hipótesis, que está incorporada en el gráfico I-1 (capítulo I), es que el crecimiento del PIB es el principal mecanismo de transmisión entre las reformas y la dimensión cuantitativa del empleo. La implicación es que las débiles tasas de crecimiento de la década de 1990 –en comparación con los primeros años del período de la posguerra, no con la década de 1980– causaron buena parte del problema ocupacional. La característica de intermitencia que distinguió al crecimiento en los años noventa dificultó aún más la creación de empleo. Un crecimiento elevado y estable de la producción parecería ser un requisito decisivo para el incremento ocupacional.

Una segunda conclusión del análisis econométrico es que las reformas dificultaron el aumento del empleo.²⁰ El coeficiente indica que un aumento de 10% del índice promedio de las reformas produciría una disminución de la creación de empleo de cerca de 0.4 puntos. Tal como en el análisis del crecimiento, la importancia del impacto varía con la tasa de aumento del empleo en el período base. Mientras más alta sea esta tasa, menor será el impacto negativo. Desde luego, en la medida en que las reformas aumentaron el crecimiento, ello compensó parcialmente su impacto negativo. Sin embargo, el efecto directo fue claramente negativo. Esta conclusión es válida para el promedio del índice de las reformas y para la reforma comercial y la de cuenta de capital y es también válida tanto a corto como a mediano plazo.

Aunque no aparece en el cuadro, el impacto negativo fue especialmente fuerte en el sector manufacturero, según se indica en el trabajo de Weller.²¹ Hay por lo menos dos razones por las que el análisis sectorial proporciona conclusiones más sólidas. Por una parte, los datos son de mejor calidad que para el caso de la fuerza laboral en su totalidad. Además, solamente se incluye a los asalariados, de tal manera que los factores de la oferta de mano de obra son más débiles como elemento determinante de la creación de empleo. Por otra parte, el sector manufacturero es el que más probabilidades tuvo de resultar perjudicado por el aumento de las importaciones derivado de la reforma comercial.

20. Estos resultados son congruentes con estudios como BID (1997) y Márquez y Pagés (1998).

21. Weller (2000, capítulo IV). Respecto del sector de manufacturas, el R^2 ajustado sube de un rango de 0.22 a 0.28 que se indica en el cuadro V-7 a uno de 0.52 a 0.60. El tamaño de los coeficientes también aumenta.

El impacto de las reformas en el empleo ocurrió en fases bien definidas. Como se analizó en el capítulo anterior, los inversionistas vacilaron en invertir en nuevos proyectos grandes en el período inmediatamente siguiente a las reformas, sobre todo porque éstas a menudo iban acompañadas de inestabilidad macroeconómica. La incertidumbre resultante los llevó a concentrarse en acciones defensivas, que incluyeron el cambio tecnológico no incorporado, la reducción de costos, la reducción de tamaño (*downsizing*) y los despidos; esta tendencia fue especialmente predominante en los sectores de bienes comerciables. Sólo después de que las reformas alcanzaron más credibilidad comenzaron las firmas a invertir y a contratar más trabajadores.

Utilizando datos anuales para examinar las características del empleo en el período anterior a las reformas, durante las reformas y después de las reformas en cada uno de los nueve países del proyecto, Weller confirma que existieron fases en el empleo así como en la inversión.²² Como es de suponer, las características de la dinámica del empleo no fueron simples. Aunque el empleo en general bajó en el período inmediatamente posterior a las reformas, algunos rasgos particulares de los países y el contexto internacional originaron diferencias importantes. Por ejemplo, la secuencia de la estabilización y las reformas parece haber sido importante, como lo fueron los aspectos sociopolíticos de las condiciones internas en el momento en que se iniciaron las reformas. La evolución de la economía internacional, especialmente en lo que concierne a la disponibilidad de financiamiento externo, también fue gravitante.

Otro factor que se debe tener en cuenta es la situación previa con respecto al empleo mismo. Tres de los reformadores radicales (Argentina, Bolivia y Perú) habían experimentado importantes bajas de las tasas de empleo antes de las reformas, debido a condiciones internas especialmente difíciles que indujeron a las personas a retirarse del mercado laboral.²³ Por esta razón, las tasas de participación repuntaron después de las reformas y la estabilización, lo que estimuló un mayor empleo del lado de la oferta y contrarrestó los efectos previstos de la contracción de la actividad económica. La tendencia hacia elasticidades y tasas de

22. Weller (2000, capítulo IV).

23. El cuarto reformador radical, Chile, también sufrió una baja en la tasa de empleo, pero en este caso se debió a una disminución de largo plazo de la tasa de participación.

empleo más bajas pudo contrarrestarse también mediante tasas de crecimiento del PIB especialmente dinámicas.

La incongruencia entre las reformas y las políticas macroeconómicas que las acompañaban debilitó aún más la capacidad de muchas economías de crear puestos de trabajo. Un tipo de cambio sobrevalorado, en conjunción con la apertura comercial, estimuló las importaciones y debilitó las exportaciones. Las empresas que producían bienes para competir con las importaciones estaban bajo extraordinaria presión, y parte de su reacción inicial fue despedir trabajadores. Además la combinación de las reformas con un tipo de cambio sobrevalorado afectó a los precios relativos del capital y el trabajo, haciendo bajar al primero con respecto al segundo. El resultado fue un incentivo para substituir mano de obra, especialmente mano de obra no calificada, por capital. Este conjunto de problemas se puede estudiar mejor a nivel sectorial, puesto que no todos los sectores resultaron afectados de la misma forma; por consiguiente, el análisis se retomará en el capítulo siguiente.

C. LOS SALARIOS Y LA BRECHA SALARIAL

Como se analizó anteriormente, los salarios reales aumentaron en la década de 1990 en los nueve países del proyecto, salvo en Argentina, donde se mantuvieron estacionarios. Esta conclusión, sin embargo, se basa en el comportamiento de los salarios medios en el sector formal, y en algunos casos se cuenta con los datos pertinentes sólo con respecto a la ciudad capital o se limitan al sector manufacturero. Se necesita sin duda mejorar los datos sobre las remuneraciones en general, pero nuestra preocupación en esta sección es descomponer los salarios medios para ver qué sucedió con las remuneraciones de diferentes categorías de trabajadores. En los estudios en que se trata este tema, se sugiere que las disparidades salariales son un vínculo clave entre los mercados laborales y la distribución del ingreso.²⁴

El objetivo es estudiar la divergencia (si es que la hay) entre las tendencias de los salarios de los trabajadores calificados y los de baja calificación. Esto se puede efectuar de varias formas; la más común es

24. Véanse Bulmer-Thomas (1996); CEPAL (1997); BID (1998b).

por medio del nivel educacional. Weller compara dos versiones de una brecha salarial basada en el nivel educacional durante la década de 1990: i) la diferencia entre las remuneraciones de trabajadores con educación universitaria y aquellos con el nivel medio de remuneración de la muestra, y ii) graduados universitarios en comparación con aquellos con 7 a 9 años de estudios (el equivalente de una educación primaria completa, o quizás un poco más, según la estructura educacional de cada país) (véase el cuadro V-8). El segundo método tuvo como resultado en general una brecha mayor.²⁵ Se encuentra un aumento de la disparidad en todos los casos, excepto en Costa Rica, aunque es pequeña en Argentina e insignificante en Brasil.

CUADRO V-8
DISPARIDADES SALARIALES SEGÚN EL NIVEL EDUCACIONAL,
AÑOS NOVENTA^a
(Porcentajes)

Países (período)	Graduados universitarios en comparación a trabajadores con salario medio		Graduados universitarios en comparación a trabajadores con 7 a 9 años de educación	
	Año inicial ^b	Año final ^c	Año inicial ^b	Año final ^c
Argentina (1991-1997)	164.3	169.6	218.3	227.9
Bolivia (1989-1996)	235.0	292.9	251.8	506.4
Brasil (1992-1997)	380.2	383.5	553.2	553.3
Chile (1990-1996)	231.6	247.9	366.1	448.6
Colombia (1988-1995)	222.2	261.6	276.7	327.2
Costa Rica (1990-1996)	285.0	273.2	323.1	316.7
México (1991-1997)	182.1	232.1	160.1	302.2
Perú (1991-1997)	220.7	275.0	321.0	403.1
Promedio simple	240.1	267.0	308.8	385.7

Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Relación de los promedios salariales de grupos específicos.

^b Año inicial del período indicado para cada país.

^c Año final del período indicado para cada país.

25. Weller (2000), capítulo VI.

Morley utiliza períodos levemente diferentes y compara a los graduados universitarios con quienes solo tienen educación primaria. Sus datos indican un perfil similar con algunas excepciones.²⁶ Por ejemplo, las brechas en Argentina y Brasil fueron apreciablemente mayores que las que aparecen en el cuadro V-8, y Chile, al igual que Costa Rica, no experimentó un aumento de la brecha salarial. Estas diferencias se explican en parte por la desigualdad entre los años base de las comparaciones. Por ejemplo, el análisis de Chile que hace Morley se basa en el período 1987-1996, mientras que Weller toma el período de 1990-1996. La diferencia es crucial, puesto que la brecha salarial se redujo en 1987-1990, para ampliarse nuevamente en la década de 1990. Es más, el grupo utilizado para compararlo con los graduados universitarios en el análisis de Morley fue más amplio que el utilizado por Weller, pues incluyó a trabajadores con educación secundaria incompleta y no sólo con educación primaria. Morley también incorporó a Jamaica, que Weller había excluido por falta de información. Finalmente, Weller tomó a los asalariados como universo del análisis, en tanto que Morley utilizó la totalidad de los trabajadores. Diferencias como éstas afectan obviamente los resultados, de manera que se debe tener cuidado al interpretarlas. De todos modos, la mayor parte de las tendencias son similares en las dos fuentes.

Otra forma de efectuar el estudio de las disparidades salariales es comparar los resultados relativos a obreros y empleados. Se dispone de datos sobre varios países, a saber, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. Casi todos los casos muestran la misma configuración que la consignada en las comparaciones educacionales: los empleados recibieron mayores aumentos de remuneraciones que los obreros, nuevamente con excepción de Costa Rica.²⁷

Ambas mediciones apuntan a una ampliación de la brecha salarial basada en diferencias de calificación entre grupos de trabajadores, que es lo contrario de lo que preveían los proponentes de las reformas. Un análisis teórico apuntaría a precios relativos que favorecen una reducción

26. Morley (2000, capítulo V).

27. García-Huidobro (1999); Ramírez y Núñez (1999); López (1999); Saavedra y Díaz (1999). Hay también indicios de una mayor brecha salarial entre las empresas pequeñas y grandes, pero las diferencias no son considerables y no se dispone de información respecto de muchos países (Weller, 2000).

del costo del capital frente a una mano de obra más cara como causa principal del fenómeno. Este cambio en los precios relativos daría lugar a una sustitución de mano de obra por capital y, por lo tanto, a una relación capital-trabajo más alta. No obstante, de acuerdo con datos recopilados por Morley, las tendencias de los precios relativos no se manifestaron en un perfil coherente con respecto a la relación capital-trabajo en los países del proyecto. La relación aumentó en Brasil, Chile, Costa Rica y México en el decenio de 1990; bajó en Argentina, Bolivia y Perú, y se mantuvo casi igual en Colombia y Jamaica.²⁸

Si los precios relativos no explican la ampliación de la brecha salarial, una alternativa es una reestructuración de las empresas no relacionada con el aumento de la mano de obra calificada como complemento del capital. Por ejemplo, una reestructuración que suponga una mayor externalización de los servicios podría propiciar el empleo de más trabajadores calificados en el sector terciario y de menos trabajadores no calificados dentro de la propia empresa. El funcionamiento del mercado laboral proporciona otra explicación: el poder decreciente de los sindicatos probablemente cumplió un papel importante en algunos países, ya que los trabajadores menos calificados tenían menores probabilidades de estar representados por los sindicatos, al igual que las políticas con respecto al salario mínimo, que a menudo se ha dejado rezagar con respecto al salario medio.

D. LAS TENDENCIAS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PRIMARIO

La distribución del ingreso más estrechamente vinculada con los resultados del mercado laboral es la distribución primaria, que mide el ingreso que devengan los factores de producción. Los datos disponibles consideran principalmente la mano de obra y en menor medida el capital; no tenemos datos sobre otros factores, particularmente la tierra. Esta distribución, en que la unidad de análisis es la persona, difiere de las mediciones basadas en las unidades familiares, que son las que se

28. Morley (2000, capítulo V). Los cálculos de Morley se basan en las *Penn Tables*. Otros datos del proyecto muestran una relación algo más estrecha, pero sin una fuerte correlación entre la brecha salarial y la relación capital-trabajo.

citan más comúnmente, y las tendencias pueden ser diferentes. Sin embargo, la distribución primaria es la más pertinente, en la medida en que nuestra intención es comprender el impacto de las reformas en la distribución, proceso en que el funcionamiento del mercado laboral es un mecanismo de transmisión fundamental. Obsérvese que esa distribución no incorpora el impacto del desempleo, puesto que incluye sólo a personas ocupadas.²⁹

En el cuadro V-9 se muestran las distribuciones primaria y familiar de los países del proyecto, según las calculó Morley a partir de informes de consultores.³⁰ La totalidad de los datos provienen de encuestas de hogares, que ahora se realizan rutinariamente en toda la región. Estos instrumentos proporcionan una gran cantidad de información sobre las características de las unidades familiares y sobre ciertos tipos de ingresos. No obstante, tienen dos defectos importantes en lo que dice relación con el estudio del impacto de las reformas en la distribución. En primer lugar, no abarcan necesariamente todos los tipos de ingresos; por ejemplo, las utilidades normalmente no se incluyen. En segundo lugar, no muestrean a los grupos más ricos de la sociedad, respecto de los cuales tenemos razones para creer que fueron beneficiarios principales de las reformas.³¹ Por lo tanto, el análisis siguiente probablemente subestima el impacto de las reformas en cuanto a incrementar la desigualdad.

29. Resulta extremadamente complicado pasar de la distribución primaria a la distribución familiar a nivel empírico. Para ello, se está utilizando un método de simulación en un proyecto conjunto PNUD/CEPAL/BID; véase Vos y otros (por publicarse).

30. Morley (2000, capítulo V).

31. Entre los procesos merced de los cuales puede haber ocurrido esto están la venta a precios subvencionados de muchas empresas estatales; los beneficios obtenidos por una sola vez en los mercados bursátiles, que funcionaron con renovado ímpetu; el acceso privilegiado a los mercados financieros recientemente liberalizados para apalancar el capital existente; las reformas tributarias que rebajaron las tasas marginales aplicadas a los ingresos más altos; las altas tasas de interés que beneficiaron a los poseedores de activos financieros, y el uso de fondos públicos para rescatar a bancos del sector privado.

CUADRO V-9
DISTRIBUCIÓN PRIMARIA Y FAMILIAR DEL INGRESO,
AÑOS OCHENTA-AÑOS NOVENTA

Países	Anterior a la reforma	Posterior a la reforma	Más reciente
<i>Distribución primaria^a</i>			
Argentina ^b	0.293 (1986)	0.268 (1991)	0.283 (1996)
Bolivia ^b	0.668 (1985)	0.486 (1989)	0.595 (1996)
Brasil	0.680 (1985)	0.700 (1990)	0.710 (1997)
Chile	n.d.	0.658 (1987)	0.636 (1996)
Colombia ^b	0.582 (1988)	0.596 (1993)	0.625 (1996)
Costa Rica	n.d.	0.490 (1988)	0.478 (1995)
Jamaica	n.d.	n.d.	n.d.
México	0.200 (1984)	0.270 (1989)	0.290 (1996)
Perú	0.579 (1985)	0.502 (1991)	0.485 (1996)
<i>Distribución familiar^c</i>			
Argentina ^b	0.407 (1986)	0.461 (1991)	0.486 (1996)
Bolivia ^b	0.590 (1985)	0.430 (1989)	0.480 (1996)
Brasil	0.590 (1985)	0.610 (1990)	0.590 (1997)
Chile	n.d.	0.560 (1987)	0.553 (1996)
Colombia	0.516 (1978)	0.531 (1991)	0.533 (1995)
Costa Rica	0.500 (1986)	0.466 (1988)	0.456 (1995)
Jamaica ^d	0.436 (1989)	0.382 (1993)	0.369 (1996)
México	0.474 (1984)	0.537 (1989)	0.540 (1994)
Perú	0.519 (1985)	0.467 (1991)	0.435 (1996)

Fuente: Samuel Morley, *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Índice de Theil. Las amplias diferencias en el tamaño del índice de la distribución primaria se deben a los subgrupos específicos de la población que se analizaron.

^b Solamente urbano.

^c Coeficiente de Gini.

^d Los datos corresponden a gastos, no ingresos.

Pudimos estudiar la distribución primaria en sólo ocho de los nueve países del proyecto; no hay datos relativos a Jamaica. Se usa el índice de Theil para medir la distribución primaria (en el recuadro V-1 aparece información sobre este índice y una comparación con el coeficiente de Gini, que es un indicador más conocido). Pueden distinguirse tres tendencias entre los casos. La primera tiene que ver con la disminución de la desigualdad en Chile (en los años noventa), Costa Rica y Perú. No se

RECUADRO V-1
DOS MEDICIONES DE LA DESIGUALDAD

Hay diversas mediciones de la desigualdad, todas las cuales están altamente correlacionadas entre sí. En este capítulo se utilizan dos mediciones: el coeficiente de Gini y el índice de Theil.

Definiciones: El coeficiente de Gini es una estadística resumida derivada de la curva de Lorenz. Esta curva traza los porcentajes acumulativos del ingreso total recibido contra los porcentajes acumulativos de los receptores del ingreso, comenzando con el receptor de ingreso más pequeño. El coeficiente de Gini da el área entre la curva de Lorenz observada y la línea de igualdad absoluta como proporción del área total bajo la línea de igualdad absoluta. La representación formal es la siguiente:

$$G = (N + 1)/N - (2/N) \sum_i q_i$$

N es el número de grupos de igual tamaño (por ejemplo, deciles de ingreso) en que se divide a la población

q_i es la proporción acumulativa del ingreso recibida por cada grupo

En principio, el Gini puede variar entre 0 (igualdad perfecta) y 1 (desigualdad perfecta). En la práctica, varía normalmente entre alrededor de 0.25 y 0.60.

El índice de Theil es una medición de la desigualdad en el ingreso en el ámbito de una población específica. Si una población se divide en un número definido de grupos, de tal forma que cada persona en dicha población pertenece a un grupo y solamente a uno, el índice se puede descomponer en dos elementos. Un componente (B) mide la contribución de la desigualdad entre los

(continuación Recuadro V-1)

ingresos medios de los grupos a la desigualdad total en los ingresos. El otro componente (W) mide la contribución de la desigualdad dentro de cada grupo a la desigualdad total. Los grupos probables comportarían el nivel de educación, el sector, la región. La representación formal es la siguiente:

$$T = B + W = \sum_i y_i \ln(y_i / p_i) + \sum_i y_i T_i$$

T es el índice de Theil correspondiente a la población total

y_i es la proporción del ingreso del grupo i ésimo

p_i es la proporción de la población del grupo i ésimo

T_i es el índice Theil correspondiente al grupo i ésimo

El índice Theil varía entre 0 (igualdad perfecta) y el logaritmo de N (desigualdad perfecta), en que N es el tamaño de la población. El índice puede normalizarse para que esté dentro de 0 a 1.

Ventajas: La ventaja principal del coeficiente de Gini es que sus valores son fácilmente interpretables. Una desventaja es que diferentes curvas de Lorenz pueden tener el mismo coeficiente de Gini.

Diferencias: La ventaja principal del índice de Theil es que es descomponible. Sus dos componentes indican las fuentes de la desigualdad.

Para una distribución dada del ingreso, los niveles del Gini y del Theil son generalmente bastante similares, aunque el Theil tiene un rango ligeramente más amplio. Los dos índices dan diferentes pesos a diferentes partes de la distribución bajo consideración. El coeficiente de Gini da más peso a la parte mediana de la distribución, en tanto que el Theil da más peso a los deciles más bajos.

contaba con mediciones anteriores a las reformas en los casos de Chile y Costa Rica, pero al comparar los primeros años anteriores a las reformas con la última observación disponible se aprecia que la desigualdad disminuyó levemente. Una segunda tendencia se encuentra en Brasil, Colombia y México, donde la desigualdad aumentó desde el período anterior a las reformas hasta el último año para el que hay información disponible. Nuevamente, ninguno de los cambios fue importante. Por último, Argentina y Bolivia mostraron una tendencia variada, con una disminución de la desigualdad entre el período anterior a las reformas y comienzos del período posterior a las reformas, después de lo cual la desigualdad comenzó a crecer nuevamente. Es importante recalcar que estos resultados corresponden solamente a reformas llevadas a cabo en las décadas de 1980 y 1990. Chile y Argentina sufrieron fuertes aumentos de la desigualdad durante sus experiencias de reformas en la década de 1970, aunque es difícil determinar si ello ocurrió debido a las reformas en sí o a las políticas represivas de los gobiernos militares.³²

También se muestran en el cuadro V-9 datos referentes a la distribución familiar en los nueve países del proyecto, esta vez utilizando el coeficiente de Gini. En la mayoría de los casos, las tendencias son similares a las de la distribución primaria. La excepción más importante es el constante incremento de la desigualdad en Argentina en los datos relativos a las unidades familiares. Esta diferencia se debe probablemente al hecho de que estos últimos datos captan el impacto del desempleo, que aumentó rápidamente en Argentina. Además, Brasil no muestra una tendencia clara en la distribución familiar. Hay también una observación anterior relativa a Costa Rica, que indica que la desigualdad disminuyó a lo largo de todo el período, lo mismo que la distribución primaria. Finalmente, se cuenta con datos referentes a la distribución familiar (del gasto) en Jamaica, que muestran un mayor grado de igualdad durante el período.

Las tendencias en la distribución primaria se relacionan con las tendencias en la brecha salarial. Con respecto a los primeros dos grupos de países mencionados más arriba, la brecha salarial generalmente se comportó en la misma forma que las mediciones de la distribución.

32. En relación con la distribución en los años setenta, véase Berry (1998). Con respecto a Argentina en esa misma fecha, véase Altimir y Beccaria (1999); en cuanto a Chile, véase Larrañaga (1999).

Es decir, en Chile y Costa Rica se redujo la brecha salarial y mejoró la distribución del ingreso.³³ Del mismo modo, en Brasil, Colombia y México se amplió la brecha y la distribución del ingreso se tornó más desigual. La situación es más complicada en los casos de Argentina, Bolivia y Perú. Estos países experimentaron una inflación muy alta en la época en que se ponían en marcha las reformas. Datos históricos y empíricos indican que la reducción de la elevada inflación tiene un efecto positivo en la distribución, porque la inflación impone un fuerte tributo a los grupos más pobres de la sociedad.³⁴ Este factor fue al menos parcialmente responsable de la mejora inicial de la distribución en Argentina y Bolivia, después de lo cual la desigualdad volvió a incrementarse, a la par con la brecha salarial. Perú presenta un caso especial, en el sentido de que esa brecha aumentó considerablemente, pero el índice sugiere que la desigualdad bajó levemente. Esta aparente mayor igualdad fue en realidad una menor dispersión en torno al ingreso medio, que estaba en disminución en el período 1985-1990; es decir, todos se empobrecían.³⁵ En la década de 1990, el aumento del ingreso per cápita fue positivo, aunque la pobreza siguió aumentando.

Nueva información sobre el proceso, que explica las tendencias a la desigualdad, se pueden obtener descomponiendo el índice de Theil para que arroje luz sobre las fuentes de la desigualdad. Se realizaron descomposiciones de diversas variables: educación, ocupación, edad, género y ubicación urbano-rural. En el cuadro V-10 se muestra la descomposición relativa a la educación, que es la más importante. Los índices totales (que generalmente son los mismos que los que se refieren a la distribución primaria en el cuadro V-9) se dividen en dos componentes: variación en la desigualdad atribuible a las diferencias entre grupos con niveles distintos de educación, y variación atribuible a las diferencias dentro de esos mismos grupos; juntas las dos deben sumar 100%. Los grupos se definieron por lo general como aquellos con un nivel de educación inferior a primaria, estudios primarios completos, estudios secundarios completos, y cierto nivel de educación universitaria o más.

33. Esto de acuerdo con los datos de Morley, que difieren de los datos de Weller para el caso de Chile; véase el análisis anterior.

34. Morley (1995, especialmente el capítulo VII).

35. Se da un fenómeno similar, pero en forma más extrema, en el caso de Jamaica. Aunque no se dispone de datos relativos a la distribución primaria, la distribución del ingreso familiar mejoraba durante un período en que disminuía el ingreso per cápita.

CUADRO V-10
DESCOMPOSICIÓN DEL ÍNDICE THEIL DE EDUCACIÓN

Países	Theil total			Contribución porcentual a la variación total					
				Variación intragrupos			Variación entre grupos		
Argentina	1986	1991	1997	1986	1991	1997	1986	1991	1997
	0.293	0.268	0.283	73.0	70.9	66.1	27.0	29.1	33.9
Bolivia	1985	1989	1996	1985	1989	1996	1985	1989	1996
	0.668	0.486	0.595	88.2	80.0	70.3	11.8	20.0	29.7
Brasil	1985	1990	1997	1985	1990	1997	1985	1990	1997
	0.772	0.854	0.809	61.1	61.8	65.0	38.9	38.2	35.0
Chile	1987	1996		1987	1996		1987	1996	
	0.653	0.636		100	77.9		0	22.1	
Colombia	1988	1993	1996	1988	1993	1996	1988	1993	1996
	0.432	0.522	0.457	73.3	76.5	63.5	26.7	23.5	36.5
Costa Rica	1988	1995		1988	1995		1988	1995	
	0.355	0.328		68.9	62.6		31.1	37.4	
Jamaica	1989	1993	1996	1989	1993	1996	1989	1993	1996
	0.341	0.260	0.251	96.0	83.2	83.6	4.0	16.8	16.4
México	1984	1989	1996	1984	1989	1996	1984	1989	1996
	0.200	0.270	0.290	80.0	77.8	89.7	20.0	22.2	10.3
Perú	1985	1991	1996	1985	1991	1996	1985	1991	1996
	0.537	0.435	0.386	87.9	90.6	79.0	12.1	9.4	21.0

Fuente: Samuel Morley, *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

Las diferencias entre los ingresos medios de grupos con niveles diferentes de educación (por ejemplo, ingresos medios de graduados universitarios frente a los de las personas que sólo tienen educación primaria) fueron una fuente importante y creciente de desigualdad según este análisis. De acuerdo con el cuadro V-10, las diferencias entre los grupos explican en general entre una quinta parte y una tercera parte de la desigualdad en la distribución primaria de los ingresos.³⁶

36. Jamaica tiene un nivel más bajo de variación entre grupos, probablemente debido al uso de datos sobre los gastos más bien que sobre los ingresos. Se sabe que los datos relativos a los gastos están más equitativamente distribuidos que los referidos a los ingresos.

La proporción aumentó en todos los países, excepto Brasil y Chile. Estos datos son en general congruentes con las tendencias en las diferencias de capacidades, lo que da entender que las diferencias de educación, que siempre han sido un factor importante en la distribución, se han vuelto aún más importantes en los últimos años.

Según Morley, el cambio relativamente pequeño en la distribución del ingreso en muchos de los países parece ser el resultado de dos características, que se contrarrestan entre sí, de la cambiante estructura educacional de la fuerza laboral y su efecto en los resultados del mercado laboral. Por una parte, la desigualdad se incrementó a medida que una proporción mayor de los ingresos beneficiaba al segmento de mayor nivel educacional de la sociedad. El crecimiento con uso intensivo de mano de obra calificada de los años noventa aumentó aún más la varianza de ingresos entre los trabajadores de mejor nivel educacional: el crecimiento posterior a las reformas creó oportunidades accesibles principalmente a quienes tenían un nivel de educación óptimo, no simplemente bueno. Por otra parte, también se daban tendencias progresivas. Las mejoras en la educación permitieron que las personas subieran en la escala de la distribución. Esto es progresivo porque una fracción menor de la fuerza laboral se hallaba en el extremo inferior de la distribución. Es especialmente importante porque la varianza de los ingresos entre las personas con menor nivel educacional fue muchas veces más pronunciada que en los casos de las personas con mejor nivel (por ejemplo, mayores diferencias de ingresos entre los trabajadores de las microempresas que entre los de las grandes empresas). Considerando todos los aspectos, incluso en la mayoría de los países con un aumento de la desigualdad salarial, estos diversos efectos prácticamente se anularon unos a otros, y la distribución cambió menos de lo que podía esperarse a partir exclusivamente de las brechas salariales.³⁷

Por importantes que fueran las brechas salariales y la desigualdad entre los grupos, Morley muestra que sólo explican cerca de una tercera parte de la varianza total de los ingresos. Eso significa que dos terceras partes deben haber provenido de otras fuentes. Algunas de estas fuentes quedan registradas en las otras descomposiciones que se llevaron a cabo.

37. Véanse mayores detalles al respecto en Morley (2000, capítulo V).

Las diferencias en los ingresos medios entre grupos ocupacionales demostraron ser la segunda fuente más importante de desigualdad después de la educación, pues representaban de 20% a 38% del total. Aunque cada uno de los estudios de países tuvo un desglose diferente de ocupaciones, el desglose típico comprendía propietarios o empleadores, empleados, trabajadores independientes o el sector informal, y en algunos casos también gobierno y agricultura. Así, por ejemplo, si subía el ingreso medio de los empleadores en comparación con el de los empleados, ello hacía aumentar la varianza entre los grupos. De los siete países con datos respecto de la ocupación, todos tuvieron un incremento de la varianza entre los grupos en la década de 1990, aunque el cambio fue menor en Brasil y Colombia; no hay datos sobre Chile y Jamaica.³⁸

El género y la ubicación urbano-rural no parecen haber sido fuentes importantes de desigualdad; cada uno de esos factores representó menos del 10% del total, a pesar de grandes diferencias en los ingresos entre los grupos. Aunque este resultado contradice algunos estudios que se centran en la importancia de las diferencias urbano-rurales, ello se debe a la forma en que se calcula el índice de Theil; es decir, la limitada proporción de mujeres en la fuerza laboral, y de la población rural en la población total, hace que la varianza entre los grupos tenga poca importancia en la explicación total de la desigualdad.

El estudio de caso relativo a Argentina combinó los diversos factores recientemente tratados en un solo análisis, para llegar al impacto acumulativo de la varianza entre los grupos en educación, ocupación, edad y sector. Cada uno fue añadido después de tener en cuenta el impacto de aquellos que ya estaban en el análisis. Juntos explicaron el 48% de la varianza en la desigualdad en la totalidad de la fuerza laboral del Gran Buenos Aires en 1986 antes de las reformas, y 58% en 1997. Si el universo se limitaba a los asalariados, los porcentajes eran cinco a siete puntos más altos.³⁹

El resultado más relevante del análisis de descomposición fue el reforzamiento de la importancia de las diferencias educacionales en cuanto a crear desigualdad, como ya se sugirió respecto al comportamiento de la brecha de salarial basada en la educación. Hay datos

38. Morley (2000, capítulo V).

39. Altimir y Beccaria (1999).

complementarios al respecto provenientes de estudios especiales realizados por consultores del proyecto, acerca de los principales grupos de ingresos en las encuestas de hogares. De acuerdo con el análisis que hace Morley de esos estudios, la descomposición del índice de Theil entre los graduados universitarios y todos los demás mostró que el aporte del grupo universitario a la desigualdad global fue de tal magnitud que contrarrestó completamente las tendencias favorables en el resto del universo. Dicho de otra manera, la desigualdad en los ingresos habría disminuido en todos los países, con la posible excepción de Argentina, si no hubiera sido por la mayor desigualdad dentro del grupo universitario y entre éste y todos los demás.⁴⁰

E. EL IMPACTO DE LAS REFORMAS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR

La mayor amplitud de los datos acerca de la distribución familiar, en comparación con la distribución primaria, nos permite avanzar más allá del análisis tipo "antes y después", y estimar directamente el impacto de las reformas en la equidad. Para hacerlo, Morley presenta un modelo de regresión para los nueve países del proyecto (además de siete otros) correspondiente al período 1970-1995.⁴¹ La estrategia fue crear un modelo basado en variables que la literatura al respecto considera que afectan a la distribución, para luego añadir los índices de las reformas (véase el cuadro V-11).

A diferencia de casi todos los otros estudios, Morley encuentra pruebas de la existencia de la llamada curva de Kuznets.⁴² Esta es la curva en U invertida que utilizó Simon Kuznets en la década de 1950 para mostrar la relación entre los ingresos y su distribución en los Estados Unidos y Gran Bretaña. Kuznets sostiene que al aumentar el ingreso la distribución se torna más desigual, en tanto que más allá de un punto de inflexión, la desigualdad baja. En el gráfico V-2 aparece una representación de la curva básica de Kuznets.

40. Morley (2000, capítulo VII).

41. Los otros siete fueron Ecuador, El Salvador, Honduras, Paraguay, la República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Morley 2000, capítulo IV).

42. (Kuznets, 1955). La razón por la cual este estudio difiere de otros con respecto a la curva de Kuznets es que tiene una cantidad mucho mayor de observaciones y cubre un período más largo.

CUADRO V-11
FACTORES DETERMINANTES DEL COEFICIENTE DE GINI DE LA
DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS^a

<i>Variables independientes</i>	(1)	(2)
PIB per cápita	-0.0001 (-7.971)	-0.0001 (-7.246)
Inversa del PIB per cápita	-336.4263 (-4.002)	-251.9830 (-3.394)
Inflación	0.0138 (1.703)	0.0165 (1.979)
Educación universitaria	-0.0039 (-1.381)	-0.0093 (-3.564)
Educación primaria	0.2311 (3.258)	0.1441 (2.032)
Tendencia	-0.0030 (-3.176)	
Tendencia * PIB per cápita	0.0000 (7.146)	0.0000 (5.780)
Indice medio de las reformas	0.0633 (2.900)	
Indice de privatización		0.0604 (3.011)
Indice de la reforma tributaria		0.0514 (2.717)
Indice de la reforma financiera		-0.0228 (-2.337)
Indice de la cuenta de capital		-0.0156 (-0.918)
Indice de la reforma comercial		0.0282 (1.620)
Variable ficticia de muestra urbana	-0.0320 (-6.704)	-0.0305 (-6.325)
Variable ficticia de encuesta sobre gastos	-0.0838 (-2.862)	-0.0813 (-2.726)
Variable ficticia de la CEPAL como fuente	-0.0530 (-9.448)	-0.0523 (-9.565)
Variable ficticia de encuesta a familias	-0.0154 (-3.018)	-0.0132 (-2.729)

continuación Cuadro V-11

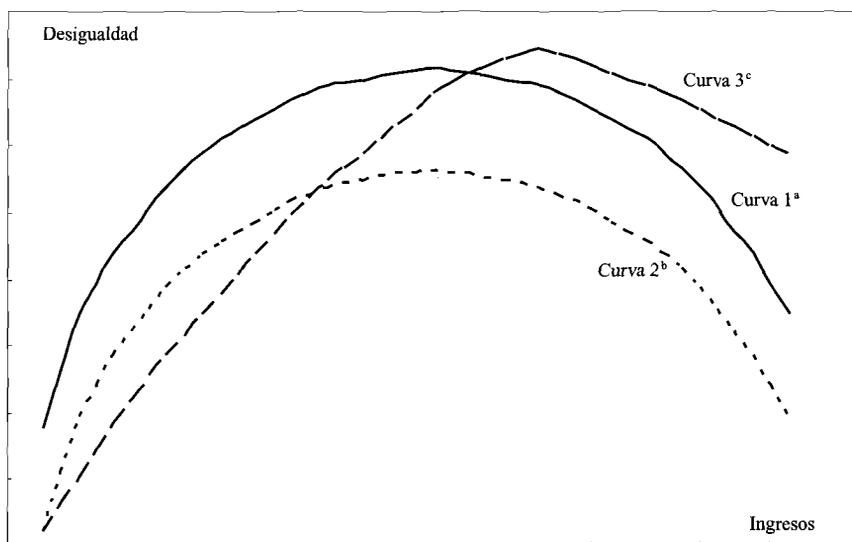
<i>Variables independientes</i>	(1)	(2)
<i>Estadística resumida</i>		
R ²	0.976	0.979
R ² ajustado	0.973	0.976
Número de observaciones	262	262

Fuente: Samuel Morley, *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.
^a La variable dependiente es el coeficiente de Gini. El modelo es un panel, que usa efectos fijos y una estimación de mínimos cuadrados ordinarios de datos relativos a 17 países correspondientes al período 1970-1995. Las variables independientes son el PIB per cápita; la inversa del PIB per cápita; una variante ficticia para la inflación (1 si más de 1000% al año, de otro modo 0); porcentaje de la población con educación universitaria; porcentaje de la población sin educación primaria; una variable de tendencia; una variable de tendencia multiplicada por el PIB per cápita; el nivel actual de los índices de las reformas (descritos en el capítulo III), y variables ficticias de una muestra sólo urbana, datos sobre gastos en vez de ingresos, muestras en que la CEPAL fue la fuente, y datos familiares en vez de individuales.

Nota: Las estadísticas *t* aparecen entre paréntesis.

Dos variables de tendencia en el modelo describen los cambios que encuentra Morley en la forma de la curva de Kuznets. La primera, que se halla en la intercepción de las ecuaciones, es negativa y significativa, lo que sugiere un desplazamiento descendente de la curva a lo largo del tiempo. Esto es progresivo, puesto que la desigualdad no sube tanto en el período de desigualdad creciente. Este proceso es ilustrado por el desplazamiento entre las curvas 1 y 2 en el gráfico V-2. La segunda variable de tendencia, que interactúa con la propia variable del ingreso, es positiva y significativa. La interpretación en este caso es que la pendiente en el segmento izquierdo de la curva de Kuznets se hace más abrupta a lo largo del tiempo, mientras que el segmento derecho se torna más plano y el punto de inflexión se desplaza hacia la derecha. El crecimiento se hace menos progresivo, puesto que los países se topan con mayor desigualdad cuando sus ingresos son bajos y les lleva más tiempo alcanzar la parte positiva de la curva. Este cambio se ilustra en la curva 3.

GRÁFICO V-2
EJEMPLOS DE CURVAS DE KUZNETS



Fuente: Elaborado por los autores.

^a Curva básica de Kuznets.

^b Curva de Kuznets modificada por la variable de tendencia en la intercepción.

^c Curva de Kuznets modificada por la variable de tendencia que interactúa con los ingresos.

El modelo refuerza el análisis anterior acerca de la importancia de la educación y su desigual impacto en las remuneraciones, según cuánta educación haya recibido una persona. Un nivel educacional bajo (no más allá de estudios primarios) tiene un fuerte efecto negativo en la distribución del ingreso. Mientras más alta sea la proporción de esas personas en la sociedad, más desigual será la distribución. A la inversa, la educación universitaria es progresiva, pero el efecto es mucho menos importante que la variable de baja escolaridad.

El modelo sugiere que la inflación es regresiva, al menos a niveles muy altos. Los episodios de inflación de más de 1000% tienen un impacto negativo en la distribución. Esto es congruente con la observación hecha antes en el sentido de que el término de la hiperinflación en varios países pudo haber contribuido a disminuir la desigualdad, al

menos en el corto plazo. Niveles más bajos de inflación no parecen tener mucho impacto en la desigualdad.

La distribución de la tierra es la única medición de distribución de activos del modelo. Esta variable es significativa sólo con el uso de un modelo de efectos aleatorios (que tiene una sola intercepción para todos los países). En ese caso, como era de prever, la desigual distribución de la tierra en América Latina tiene un impacto negativo en la distribución del ingreso. Si se usa un modelo de efectos fijos, las intercepciones de cada uno de los países parecen absorber el efecto de la distribución de la tierra, y la variable pierde importancia.⁴³

Con respecto al impacto de las reformas en el nivel del coeficiente de Gini, las ecuaciones muestran que el índice medio de las reformas tuvo un efecto pequeño pero negativo en la distribución. Esto confirma los datos cualitativos y de estudios de caso de Bulmer-Thomas y Berry.⁴⁴ El tamaño del coeficiente relativo al índice global de las reformas significa que aumentar el índice en 10% incrementaría el coeficiente de Gini en dos terceras partes de un punto porcentual.

Hay que añadir dos notas de precaución acerca del impacto de las reformas. En primer lugar, cuando examinamos los efectos de las reformas, otras variables se mantienen constantes. Si las reformas aumentaron la tasa de crecimiento o rebajaron la inflación, como parecen haberlo hecho en algunos países, el efecto positivo de esos dos factores puede haber pesado más que el efecto negativo directo de las propias reformas. En segundo lugar, algunas de las reformas pueden haber tenido impactos diferentes y de contrarresto, de forma tal que conjuntos de reformas específicos pueden haber producido efectos diferentes según qué componentes se pusieron en práctica. Esta conclusión pone en cuestión el frecuente supuesto de que las reformas se reforzaron mutuamente. Obviamente no ocurrió así con la distribución del ingreso.⁴⁵

Para estudiar más a fondo este último punto, Morley desagrega el índice global de las reformas en los cinco componentes presentados en el capítulo III: liberalización comercial, liberalización financiera interna, apertura de la cuenta de capital, reforma tributaria y privatización. Para ampliar la muestra, se usaron encuestas con diferentes características,

43. Otras variables, como la inflación y la educación superior, también tienen un impacto mayor si no se incorporan en el modelo coeficientes de los países individualmente considerados.

44. Bulmer-Thomas (1996); Berry (1998).

45. Véase la matriz de correlación de cada una de las reformas en el capítulo III (nota 7).

entre ellas algunas que cubren solamente áreas urbanas, junto con otras que están basadas en una muestra nacional. En el caso de una muestra solamente urbana, se incluyó una variable ficticia (*dummy*) en las ecuaciones a fin de registrar la diferencia. Dicha variable fue siempre significativa y negativa, vale decir, la desigualdad fue más baja en las áreas urbanas que en un país en su conjunto. Esto por consiguiente proporciona tres posibles conjuntos de observaciones: solamente urbana, nacional, y una combinación de ambas (que incluye la variable ficticia urbana). El modelo presentado en el cuadro V-11 corresponde a la muestra combinada.

Si bien las tres muestras producen resultados relativamente similares con respecto al índice agregado de las reformas, arrojan resultados bastante diferentes en relación con las reformas individuales. Es decir, algunas de las reformas parecen haberse comportado de manera diferente en el ámbito rural y en el urbano. En el cuadro V-12 se resumen los resultados. Tres de las reformas producen resultados concordantes en las tres muestras: la liberalización comercial y la reforma tributaria fueron siempre regresivas, y la apertura de la cuenta de capital fue siempre progresiva. En algunos casos, los coeficientes son estadísticamente significativos, mientras que en otros no lo son. La reforma financiera interna y la privatización aparecen como regresivas en dos de las tres muestras, pero cada una es progresiva en una muestra, lo que da a entender que no sabemos lo suficiente acerca de estas dos reformas para poder emitir un juicio.

El impacto regresivo de la reforma tributaria no es del todo sorprendente. Esta reforma se estructuró de manera de comprender la rebaja de las tasas máximas de los impuestos a las personas y a las empresas y el cambio de ciertos gravámenes directos a indirectos (impuesto al valor agregado). Aunque la información de que se dispone indica que la evasión tributaria es amplia en América Latina y el Caribe, algunos impuestos se pagan y sus tasas son altas, de modo que era de prever que la reforma en tipos y tasas de impuestos aumentaría la desigualdad.⁴⁶ Si esto propició más inversión y más empleos, según sostienen los economistas de la oferta (*supply-side economics*) en los Estados Unidos, tal efecto quedaría registrado en otras variables.

46. CEPAL (1998b).

Cuadro V-12
IMPACTO DE LOS ÍNDICES DE LAS REFORMAS INDIVIDUALES EN
LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR

<i>Tipo de reforma</i>	<i>Muestra combinada</i>	<i>Muestra urbana</i>	<i>Muestra nacional</i>
Liberalización de las importaciones	Regresiva	Regresiva	Regresiva ^a
Apertura de la cuenta de capital	Progresiva	Progresiva ^a	Progresiva ^a
Reforma tributaria	Regresiva ^a	Regresiva	Regresiva ^a
Liberalización financiera interna	Progresiva ^a	Regresiva ^a	Regresiva
Privatización	Regresiva ^a	Progresiva	Regresiva

Fuente: Samuel Morley, *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.
^a Significativa en el nivel de 1%.

El efecto de la reforma comercial en la distribución del ingreso es más controversial. Aunque Londoño y Székely, por ejemplo, ven una relación positiva entre la reforma comercial y la igualdad, los resultados de Morley son congruentes con otros estudios en cuanto a hallar una relación negativa.⁴⁷ En especial, la reforma comercial parece ser más regresiva en las regresiones nacionales que en las urbanas, lo que da a entender que en lo relevante a distribución del ingreso el efecto negativo provocado en la agricultura por la pérdida de protección y de subvenciones fue más significativo que la pérdida de protección en el sector manufacturero. Como se analizó anteriormente en este capítulo, se preveía que la apertura comercial favorecería a los trabajadores no capacitados en general y a la agricultura en especial, lo que habría mejorado la distribución; ya hemos visto que no ocurrió así.

Finalmente, la apertura de la cuenta de capital parece haber sido progresiva. Esta reforma ha recibido poca atención hasta la fecha, de modo que no tenemos resultados para comparar. Una forma en que un

47. Londoño y Székely (1997). Hay varias diferencias entre el análisis de Londoño y Székely y el análisis del que se da cuenta aquí: utilizan solamente muestras urbanas, cubren un período mucho más corto y no incluyen otras variables en sus ecuaciones. Por consiguiente, no es de extrañar la diferencia en los resultados. Otros estudios que hallan una relación negativa son Robbins (1996) y, en cierta medida, Spilimbergo, Londoño y Székely (1997).

mayor acceso al capital externo afectaría la distribución sería merced a una rebaja de los intereses en el mercado interno conforme las empresas de mayor tamaño van al exterior a buscar recursos. Otro mecanismo sería la caída de las tasas de rentabilidad de empresas e instituciones financieras del país, lo que es congruente con otros resultados de Morley sobre la distribución factorial del ingreso. El ingreso de capital externo podría tener impactos positivos adicionales dependiendo de la modalidad de ese capital (inversión directa o de cartera) y de la forma en que reaccionen las empresas del país.

F. EL IMPACTO DEL GASTO SOCIAL EN LA EQUIDAD

Dado el elevadísimo grado de desigualdad existente en América Latina y el Caribe, muchos defensores de las reformas proponen recurrir al gasto social del gobierno, especialmente la educación y la salud, como una forma de mitigar la desigualdad. Dicho gasto tendría la ventaja adicional de promover el crecimiento, mejorando al mismo tiempo la calidad de la fuerza laboral. Para cerrar este capítulo, entonces, examinaremos la evolución e impacto del gasto social. El análisis no es fácil: los datos disponibles son escasos y generalmente no son comparables entre países. Aun así, podemos obtener algunas ideas iniciales acerca de lo que nos preocupa; para un análisis más detallado es preciso esperar mejor información.

En el capítulo III, vimos que el gasto social aumentó en los nueve países del proyecto en la década de 1990 en comparación con la década anterior. No obstante, como se advierte en el cuadro V-13, las prioridades variaron entre los países en lo que concierne al gasto en capital humano (es decir, educación y salud) frente a otros tipos de gasto (en particular la seguridad social). La distinción es importante, puesto que la educación (especialmente la primaria) y la salud son los tipos más progresivos de gasto, en el sentido de que gran proporción de éste se destina a las familias de ingresos bajos. Los beneficios de seguridad social, en cambio, se orientan a los grupos de ingresos medios.⁴⁸ Consiguientemente, un indicador inicial y muy general para analizar el efecto distributivo del gasto social es su asignación a usos diferentes.

48. Véase el análisis en CEPAL (1999c).

Cuadro V-13
GASTO SOCIAL EN CAPITAL HUMANO, 1990-1997

Países	Educación ^a		Salud ^a		Capital humano ^b		Participación en el gasto social ^c	
	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97
<i>Gasto elevado^d</i>								
Argentina	228	334	274	362	502	696	41.1	44.3
Brasil	55	43	115	89	170	132	35.7	23.2
Chile	89	167	72	128	161	295	35.5	40.8
Costa Rica	113	153 ^f	174	193 ^f	287	346 ^f	64.6	62.8 ^f
<i>Gasto mediano^d</i>								
Colombia	70	113	26	95	96	208	52.7	53.3
Jamaica	114	132 ^f	61	64 ^f	175	196 ^f	74.5	80.2 ^f
México	113	153	141 ^g	164 ^g	254	317	89.9	90.1
<i>Gasto bajo^d</i>								
Bolivia	28	59	11	14	39	73	71.4	61.2
Perú	31	37	10	8	41	45	n.d.	55.3
Promedio								
simple	93	132	98	124	192	257	58.2	56.8

Fuente: Rossana Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", serie Reformas económicas N° 69 (LC/L.1376), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Gasto en dólares de 1997.

^b Suma de la educación y la salud.

^c Capital humano como proporción del gasto social.

^d Clasificación hecha de acuerdo con el gasto social total (véase el cuadro III-8).

^e Sólo incluye al gobierno central (federal).

^f Sólo 1996.

^g Incluye la seguridad social.

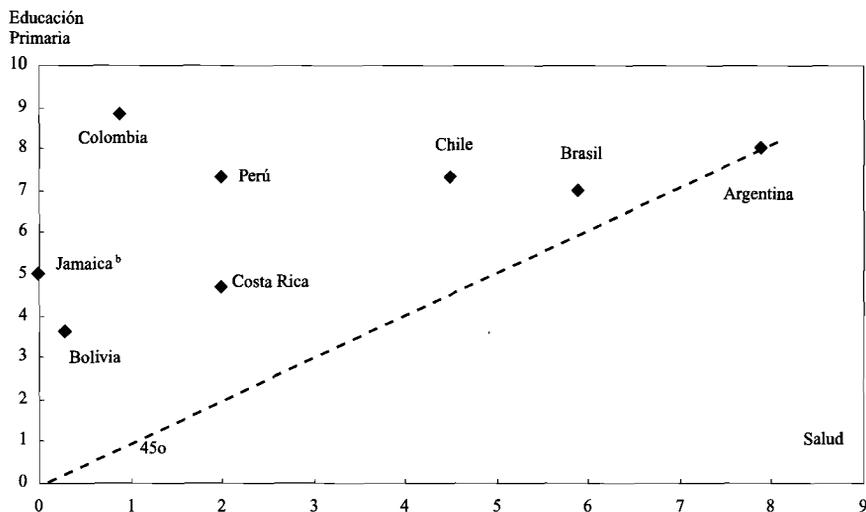
En el cuadro V-13 se muestra que el gasto per cápita en educación y salud aumentó en casi todos los países en los años noventa. El mayor incremento se dio en Colombia, con 117%; Chile y Bolivia también tuvieron fuertes incrementos (de 84% y 87% respectivamente). El capital humano como proporción del gasto social siguió tendencias diferentes: los países con una tradición de alto gasto social tuvieron programas de seguridad social de gran envergadura y, por lo tanto, un elevado gasto en esta área; asignaron una proporción menor, en la misma medida, al capital humano. Esta tendencia se dio en todos los países del proyecto con esa característica, excepto en Costa Rica. En Argentina, Brasil y

Chile, menos de la mitad del gasto social fue en capital humano, en tanto que en los países de gasto mediano y bajo (además de Costa Rica) la mayor parte se destinó a este fin. Dado que las estadísticas mexicanas combinan los gastos de salud y seguridad social, es imposible hacer tal comparación. Si suponemos que los gastos en educación y salud fueron aproximadamente iguales, México correspondería al segundo grupo, esto es, con alta proporción de capital humano en el gasto social. Si se comparan los años iniciales y finales de la década de 1990, el capital humano como proporción del gasto social subió en cinco de los ocho países respecto de los cuales se cuenta con información, aunque el promedio simple bajó levemente (de 58% a 57%).

Más allá de consideraciones sobre la participación del gasto en capital humano, en el gráfico V-3 se presenta una medición más específica del efecto distributivo del gasto en educación primaria y salud en ocho de los nueve países del proyecto. (No se dispone de datos sobre México.) Basada en un índice de concentración que muestra la proporción de gasto social dirigido al 20% más pobre de la población en comparación con el 20% más rico, el gráfico demuestra que el gasto en educación primaria está más concentrado en los pobres que el gasto en salud. Además, en el gráfico se advierten amplias diferencias de comportamiento en esas áreas, diferencias que se dan tanto entre los países como entre los dos tipos de gasto. En el caso de Colombia, por ejemplo, el gasto en salud es regresivo (el índice de concentración es de alrededor de 1), en tanto que la educación primaria es muy progresiva (un índice cercano a 9). Argentina es igualmente redistributiva en ambas áreas, puesto que los dos índices son próximos a 8.

El cuadro V-14 proporciona datos más detallados sobre el comportamiento del gasto social total en los cuatro países del proyecto respecto de los cuales hay información (Argentina, Brasil, Chile y Colombia). El primer indicador es un índice de focalización, que compara la proporción de gasto social recibida por los grupos pobres de la población (definidos según el criterio de los respectivos países) en comparación con su proporción en la totalidad de la población. Aunque los datos indican que se produjo cierto nivel de redistribución, el país con más alta proporción no alcanzó un nivel de 2, que significaría que los pobres reciben dos veces la cantidad de gasto que el ciudadano medio. En general, aunque todos los países hicieron esfuerzos para redistribuir el ingreso, aún es posible aumentar la focalización si desean seguir esa estrategia.

GRÁFICO V-3
 ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN: EDUCACIÓN PRIMARIA Y SALUD^a



Fuente: Rossana Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", serie Reformas económicas No. 69 (LC/L. 1376), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Relación entre los beneficios del 20% más bajo y el 20% más alto.

^b No hay información sobre la salud.

La segunda medición en el cuadro es el índice de concentración analizado anteriormente. Al respecto, Chile destaca con una proporción del gasto dirigido al quintil inferior más de 17 veces mayor que la proporción del mismo orientada al quintil superior, en tanto que los otros fluctúan entre dos y tres veces. La alta concentración del gasto social entre los grupos de ingresos bajos en Chile no fue el resultado de una proporción mucho mayor del gasto social destinada al quintil inferior. El factor determinante principal fue la pequeña proporción dirigida al quintil superior en comparación con otros países (2% y 12% respectivamente). Argentina y Brasil presentan distribuciones del gasto social bastante similares, aunque la del primero es relativamente más progresiva, puesto que una proporción menor va a los dos quintiles superiores.

CUADRO V-14
EFECTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL, AÑOS NOVENTA

<i>Países (años)</i>	<i>Índice de focalización^a</i>	<i>Índice de concentración^b</i>	<i>Proporción del gasto social recibido por los pobres (porcentajes)^c</i>
Argentina (1998)	1.8	3.4	23.6
Brasil (1994) ^d	1.5	3.0	48.1
Chile (1996)	1.9	17.3	37.6
Colombia (1992)	1.3	1.9	56.3
Promedio simple	1.6	6.4	41.4

Fuente: Rossana Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", serie Reformas económicas N° 69 (LC/L.1376), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Relación entre porcentaje del gasto social recibido por los pobres y porcentaje de los pobres en la población.

^b Relación entre porcentaje del gasto social recibido por el 20% más pobre de la población y porcentaje del gasto social recibido por el 20% más rico.

^c La definición de pobre varía según el país.

^d Los datos incluyen solamente el estado de São Paulo.

Colombia muestra la situación menos progresiva entre los cuatro países; el quintil más bajo recibe la menor proporción de nuestra muestra de países, mientras que el quintil más alto recibe la mayor proporción.⁴⁹

El tercer indicador muestra el porcentaje del gasto social total recibido por grupos definidos como pobres en cada país. La proporción varía entre cerca de una cuarta parte y la mitad del total. Si bien este indicador debe considerarse en conjunción con la proporción de la población que es pobre en cada país (la relación que aparece en el índice de focalización), es de todos modos útil para demostrar las posibilidades de una mayor focalización del gasto público.

En términos del impacto distributivo, en el cuadro V-15 se demuestra que el gasto social aumentó considerablemente los ingresos familiares del quintil más bajo. El efecto en los ingresos fluctuó entre 41% en

49. Mostajo (2000), sobre la base de estudios de países (Gobierno de Argentina, 1999; Gobierno de Chile, 1998; IPEA, 1999, y Vélez, 1996).

CUADRO V-15
EFECTO DEL GASTO SOCIAL EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO,
AÑOS NOVENTA

<i>Países (años)</i>	<i>Ingreso del quintil más alto/ingreso del quintil más bajo</i>		<i>Aumento del ingreso del quintil más bajo (porcentajes)</i>
	<i>Excluido el gasto social</i>	<i>Incluido el gasto social</i>	
Argentina (1998)	14.2	6.1	142.2
Brasil (1994) ^a	24.6	12.6	97.6
Chile (1996)	14.8	8.9	68.0
Colombia (1992)	11.0	7.9	41.2
Promedio simple	16.2	8.9	87.3

Fuente: Rossana Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", serie Reformas económicas N° 69 (LC/L.1376), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Los datos incluyen solamente el estado de São Paulo.

Colombia y 142% en Argentina, con un promedio de 87%. En otras palabras, calculando el equivalente monetario de los beneficios otorgados a través de los programas sociales y añadiéndolo al ingreso autónomo de las unidades familiares, el gasto social tiene un impacto importante en el bienestar del 20% más pobre de la población. Por ejemplo, los beneficios sociales representaron 31% del consumo total de este quintil en Colombia y 54% en Argentina.

El gasto social también tuvo un impacto positivo en la distribución del ingreso, reduciendo la brecha entre el ingreso de los quintiles más altos y más bajos. Sin gasto social, el ingreso del quintil más alto en los 4 países habría sido en promedio 16 veces superior al del quintil más bajo; con gasto social, la relación se redujo a 9.

La concentración del gasto social en el quintil más bajo explica la mayor parte de la reducción de la brecha, independientemente de las características de la distribución del ingreso en el país. Las reducciones más importantes de la brecha ocurrieron en Argentina y Brasil. Este impacto positivo del gasto social provino principalmente de los desem-

bolsos para educación y salud, que representaron cerca del 75% del gasto total destinado a los grupos de ingresos bajos.⁵⁰

Según los exiguos datos con que contamos, por lo tanto, la situación es heterogénea entre todos los países: algunos parecen haberse desempeñado mejor que otros en cuanto a distribuir el gasto social de manera progresiva. Ello depende en parte de la evolución histórica de los programas de gasto social en cada país. Aquellos con una larga experiencia tienden a tener sistemas de seguridad social de gran magnitud, que quitaron recursos de otras funciones más progresivas. Incluso teniendo en cuenta estas limitaciones, algunos países han hecho más que otros en materia de focalizar el gasto en los grupos de ingresos bajos.

No tenemos datos cuantitativos sistemáticos acerca del modo en que las reformas afectaron el impacto distributivo del gasto social, pero la información cualitativa nos permite percibir algunos aspectos. La focalización de las políticas sociales en las décadas de 1970 y 1980 fue débil. En la mayoría de los países, el gasto social fue meramente compensatorio o estuvo estrechamente vinculado a los beneficios sociales de los empleados del sector formal. En ambos casos, la fragmentación institucional, la deficiente administración y las actividades de los grupos de interés fueron la causa de la ineficiencia en la asignación del gasto.⁵¹ En los años noventa, muchos gobiernos mostraron mayor preocupación por mitigar la pobreza e intentaron focalizar mejor el gasto social.⁵²

50. Mostajo (2000), sobre la base de estudios de países. Estos resultados no parecen tan positivos si se compara a los países de América Latina y el Caribe con otras regiones del mundo. Aun si se incluye el gasto social, la brecha media en los cuatro países del cuadro V-15 es mayor que la brecha excluido el gasto social en países de ingresos medios, como España, Irlanda e Israel, y de ingreso bajos, como India e Indonesia. El promedio de la brecha de ingresos excluido el gasto social fue de 5 en los primeros y de 6 en los últimos. En Malasia y Tailandia, las proporciones relativas fueron de 12 y de 9 respectivamente antes del gasto social, aún muy por debajo del nivel de América Latina (calculado a partir de Banco Mundial, 2000). Véase una comparación más amplia de la desigualdad en diversas regiones del mundo en Stallings, Birdsall y Clugage (2000).

51. Mostajo (2000), sobre la base de estudios de países.

52. Muchas declaraciones gubernamentales oficiales apuntan en esa dirección. Por ejemplo, el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile dice: "El gasto social se hace más selectivo [en el período 1990-1996] concentrándose principalmente en los sectores más pobres del país. Junto con el incremento global de los recursos destinados al gasto social, se ha mejorado la focalización" (Gobierno de Chile, 1996, p.232). Del mismo modo, el gobierno argentino dice: "El gasto público social está concentrado en los estratos de menores ingresos y es progresivo, resultado que se vio reforzado entre 1996 y 1998" (Gobierno de Argentina, 1999, p.14).

Al mismo tiempo, parecería que la proporción del gasto en educación primaria y salud básica ha disminuido durante el curso de la década. De los cinco países para los que hay información (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica y Jamaica), todos excepto Costa Rica experimentaron una baja de la participación de estos subsectores en el gasto social total per cápita entre 1980-1981 y la última parte de la década de 1990.⁵³ Esta participación en descenso, frente al mayor gasto per cápita, puede representar una marcha atrás en términos de mitigación de la pobreza, aunque puede también indicar que los gobiernos tratan de responder a las múltiples demandas con recursos limitados. Los gobiernos tienden a percibir en el ámbito del gasto social una situación en que se tiene que optar por favorecer a uno a costa del otro, entre mitigar la pobreza (lo que implicaría un mayor gasto en servicios básicos, que están lejos de ser universalmente accesibles) y aumentar la competitividad de las economías (lo que apuntaría a un mayor gasto en los niveles secundario y universitario de la educación). Pese a que algunos expertos han sostenido que no existe tal situación de transacción, esta percepción subsiste como un impedimento para una mejor focalización del gasto.⁵⁴

En resumen, nuestros datos sobre el impacto distributivo del gasto social apuntan a tres conclusiones. En primer lugar, basándose en los datos sobre cuatro de los nueve países del proyecto, parecería que el gasto social tuvo un fuerte impacto redistributivo. A los pobres en general se destinó una gran proporción de gasto social en servicios básicos, lo que redujo considerablemente la brecha de ingresos entre ricos y pobres. No obstante, hay aún apreciable margen para una mayor focalización. En segundo lugar, no tenemos indicaciones directas respecto de si la tendencia a destinar a los pobres una proporción importante del gasto social se fortaleció o no como resultado de las reformas. Puesto que la información cualitativa parece indicar que se potenció la focalización en la década de 1990, y que se prestó atención especial a la reducción de la pobreza, parece probable que el impacto redistributivo

53. Estas cifras se calculan sobre la base del cuadro III-8 del capítulo III y el cuadro 10 en Ganuza, León y Sauma (1999). Este último informa sobre un estudio reciente del gasto social patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la CEPAL y la UNESCO.

54. Al respecto, véase Birdsall, Graham y Sabot (1998). Su libro de hecho se titula *Beyond Tradeoffs* (Más allá de las situaciones de transacción).

del ingreso también se haya incrementado. Al mismo tiempo, la necesidad de una mayor competitividad como resultado de las reformas estimuló la preocupación por mejorar el capital humano en los países de América Latina y el Caribe. En tercer lugar, mucho queda por hacer en cuanto a mejorar el acervo de capital humano. Además, dados los altísimos niveles de concentración del ingreso en la región, el mejoramiento de la distribución por la vía del gasto social y por otros medios se ha convertido en un fin en sí mismo en varios países.

G. CONCLUSIONES

En este capítulo se ha demostrado que las tendencias que siguieron el empleo y la equidad en la década de 1990 son preocupantes. Aunque las elasticidades de la creación de empleo con respecto al crecimiento del PIB fueron casi las mismas que el promedio del período de la posguerra en su totalidad, el incremento del PIB fue más lento, y por lo tanto el aumento del empleo también disminuyó, especialmente con respecto a los asalariados. Esto se debió en parte a factores de oferta, ya que el ritmo de aumento de la población económicamente activa disminuyó con respecto a su punto máximo en los años setenta, pero la demanda fue también débil e inestable en muchos países. La calidad de los nuevos puestos de trabajo se vio afectada. La gran mayoría de éstos (60%) correspondían a ocupaciones en las microempresas o a trabajadores independientes. Aunque ciertamente se pueden encontrar buenos empleos en ambas categorías, la mayor parte de los puestos de trabajo se caracterizan por su baja productividad y sus exiguas remuneraciones, y a menudo carecen de acceso a los beneficios sociales. Las reformas no pudieron cambiar las tendencias seculares; quizás era ingenuo esperar que lo harían. De hecho, pueden haber exacerbado los problemas, al aumentar la heterogeneidad del mercado laboral.

Con respecto a la equidad, las tendencias son menos claras. Nuestra información da a entender que ocurrieron pocos cambios como resultado de las reformas, pero esa información se basa en datos incompletos. En especial, los datos dejan de lado justo al grupo que probablemente se haya beneficiado más, a saber, los más ricos de la sociedad. Lo que nuestra información sí nos permite decir es que las diferencias educacionales se hicieron más importantes como resultado de las reformas (y

del progreso tecnológico en forma más general). Ello se tradujo en oportunidades especiales para los que tenían un mejor nivel educacional, y se reflejó en el hecho de que entre este grupo y los otros se bonificaba cada vez más una mejor aptitud profesional. Otros factores incidían también, como las tendencias demográficas, el fin de la hiperinflación y algunos aspectos progresivos de la educación, que frecuentemente contrarrestaron el impacto regresivo de la brecha salarial. Admitiendo que el gasto social de los gobiernos aminoró la desigualdad en cierta medida, la desigualdad en la región aún continúa siendo la más alta del mundo.

En el marco de este panorama general, los países mostraron importantes diferencias con respecto al empleo y la equidad, tal como lo hicieron en las áreas de la inversión, la productividad y el crecimiento. Sin embargo, los países que tuvieron un buen desempeño no siempre fueron los mismos que en el análisis del capítulo anterior, y la tendencia fue mucho más compleja. El intento de caracterizar la heterogeneidad en los países del proyecto basándose en las mediciones de la dinámica de la mano de obra y la equidad durante la década de 1990 desembocó en la definición de cuatro grupos. Chile y Costa Rica mostraron un desempeño relativamente positivo en ambas variables, en tanto que Argentina, Brasil y Colombia sufrieron retrocesos también en ambas variables. En Bolivia y México, el fuerte aumento del empleo no logró impedir un incremento de la desigualdad, pero en Jamaica y Perú el mediocre desempeño del mercado laboral estuvo acompañado de una menor desigualdad.

Estas modalidades de desempeño están relacionadas con las reformas, pero también con muchos otros factores, económicos y sociales, históricos y contemporáneos, que sobrepasan el ámbito de este libro. Los resultados econométricos analizados anteriormente dieron a entender que las reformas tuvieron un impacto negativo (aunque pequeño) en el empleo y la equidad. Argentina, Brasil y Colombia fueron ejemplos de esta predicción. Los tres comenzaron sus reformas en la década de 1990, de modo que no tuvieron mucho tiempo para poner en marcha un nuevo modelo económico durante la década. Más importante es el hecho de que las políticas macroeconómicas en los tres países a menudo no fueran congruentes con las reformas, provocando de ese modo considerable incertidumbre entre los posibles inversionistas. Ello causó un crecimiento inestable, que tuvo repercusiones negativas para el empleo y, por lo tanto, para la equidad.

Chile y Costa Rica, por el contrario, pudieron contrarrestar el impulso negativo proveniente de las reformas por medio de políticas macroeconómicas estables, que ayudaron a promover la inversión y el crecimiento. (Desde luego, nos estamos refiriendo al Chile de los años noventa; durante los primeros 15 años de las reformas chilenas, el empleo y la equidad mostraron tendencias sumamente negativas.) El crecimiento estable se tradujo en un aumento relativamente satisfactorio del empleo, con énfasis en las ocupaciones asalariadas, con tasas de desempleo constantes o decrecientes, y un incremento moderado o alto de la productividad y las remuneraciones. La reducción de las disparidades salariales ayudó a lograr una mayor igualdad en la distribución primaria (y en la distribución familiar en Costa Rica). Altos niveles de gasto social acompañaron también a las reformas, en el contexto de una distribución relativamente pareja de la educación.

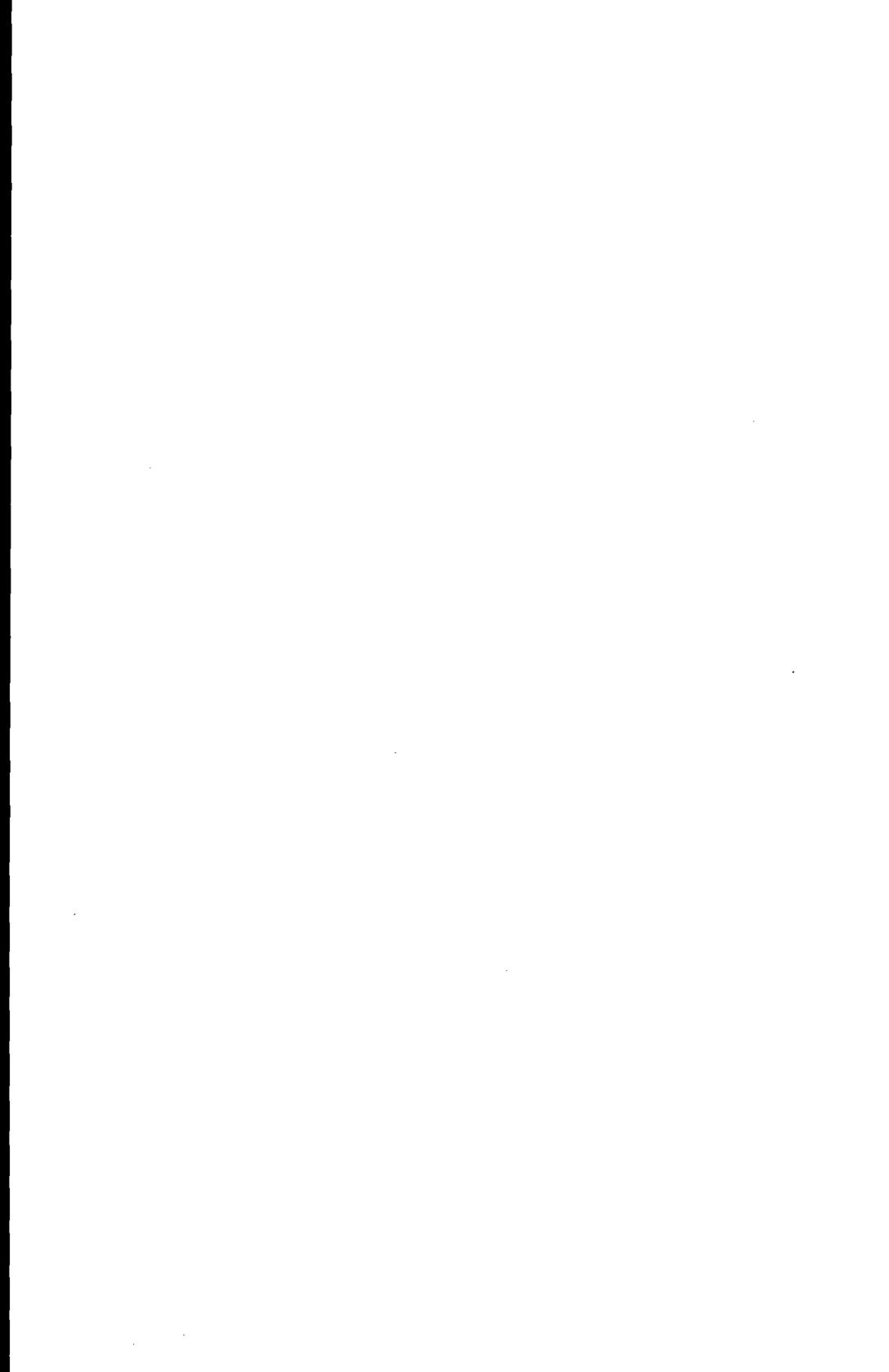
Los restantes cuatro casos, en que las variables de empleo y equidad se desplazaron en direcciones opuestas, tienen raíces más complicadas. Bolivia y México comenzaron sus reformas a mediados de los años ochenta, y ya en los primeros años de la década de 1990 habían comenzado a gozar de buenas tasas de creación de puestos de trabajo. En México, la crisis financiera interrumpió la dinámica positiva, duplicando las tasas de desempleo y bajando los salarios reales. Aunque el mayor crecimiento comenzaba a hacer mella en estos problemas a fines del decenio, las últimas mediciones de la distribución (hasta 1996) no reflejan la incipiente recuperación del mercado laboral. El caso de Bolivia es diferente, ya que fue el país con el perfil de crecimiento más estable durante los años noventa. El hecho de que la sólida creación de puestos de trabajo de Bolivia no haya logrado producir tendencias distributivas más progresivas está probablemente vinculado más estrechamente a la calidad de los puestos creados que a las tendencias cuantitativas, como en México. Como la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo de Bolivia se hallaban en el sector informal, aumentó la heterogeneidad entre estos nuevos empleos (de índole relativamente precaria) y el pequeño número de empleos altamente calificados. Ello se refleja en el fuerte aumento de la prima pagada a los trabajadores con alto nivel de calificación en Bolivia.

Finalmente, Jamaica y Perú mostraron la anómala configuración de un desempeño mediocre del mercado laboral junto a una creciente igualdad. Los problemas del mercado laboral en los dos países tuvieron

características diferentes. El desempleo fue típicamente alto en Jamaica, aunque no aumentó en los años noventa. Si bien la creación de empleos fue débil, se centró en los puestos de trabajo asalariado, con remuneraciones en aumento pero productividad estancada. Perú, en cambio, creó una cantidad relativamente grande de puestos de trabajo, pero la mayoría fueron en el sector informal; los salarios aumentaron hasta mediados de la década pero después comenzaron a bajar. Los salarios de 1998 estuvieron muy por debajo de los de 1980. Estas tendencias del mercado laboral se combinaron con una distribución más progresiva en ambos países, pero la menor dispersión de los ingresos no significó necesariamente un mayor bienestar para la población. El caso de Jamaica es claro, puesto que el ingreso per cápita bajó durante toda la década de 1990. Una situación similar se dio en Perú entre 1985 y 1991. Algunos avances tuvieron lugar en los años noventa, cuando mejoró la situación relativa de los grupos más pobres del país, pero la pobreza continuó aumentando a pesar del mejoramiento de la distribución. Como afirman los autores del estudio sobre la distribución del ingreso en Jamaica, "la reducción de la desigualdad en Jamaica... no es precisamente una lección que otras economías en proceso de reforma deban emular".⁵⁵

Estas caracterizaciones se basan en datos a nivel agregado. En consecuencia, no pueden abordar muchos de los factores que arrojarían luz sobre el empleo y las tendencias distributivas, especialmente el comportamiento diferencial según el tamaño de la empresa y las diferentes características según sector económico. Los análisis sectoriales y microeconómicos son necesarios para determinar qué tipo de empresas están creando empleos, con qué rapidez lo están haciendo, y cómo varían la productividad y los salarios entre las empresas. Después de examinar esos datos en el próximo capítulo, estaremos en mejores condiciones de explicar las complejas relaciones que se dan entre las reformas, el empleo y la equidad, y de hacer recomendaciones de políticas para mejorar la situación.

55. King y Handa (2000), traducción de los autores.



CAPÍTULO VI

HETEROGENEIDAD EN LAS RESPUESTAS DE LOS SECTORES Y LAS EMPRESAS

Un principio básico del marco analítico presentado en el capítulo I es que el impacto de las reformas económicas en el crecimiento, el empleo y la equidad depende de la forma en que modifican el comportamiento de las empresas en lo que respecta a la inversión y la incorporación del progreso tecnológico. Después de estudiar el impacto de las reformas a nivel agregado en los capítulos anteriores, examinaremos ahora el comportamiento de los actores económicos en respuesta a las reformas, identificando los factores más determinantes de sus acciones y los principales efectos de éstas.¹

Si bien las reformas no tenían como objetivo promover a empresas o sectores específicos, tampoco se proponían ser neutrales. A nivel sectorial, las expectativas se centraban en aumentar la participación de las exportaciones en la producción total y reducir la de los sectores anteriormente protegidos. Ello sería el resultado directo de desplazarse desde el modelo de sustitución de importaciones hacia un modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones. Un objetivo central de las reformas era superar el fuerte sesgo antiexportador que se había formado bajo las políticas de protección, porque los déficit comerciales resultantes representaban una seria restricción al crecimiento. La sostenibilidad a largo plazo de una orientación hacia las exportaciones dependería en gran medida de si las reformas serían capaces de superar, o al menos, reducir, las limitaciones externas al crecimiento.

1. En este capítulo se recurre en alto grado a la información y los análisis desarrollados en Moguillansky y Bielschowsky (2000), Katz (2000) y Weller (2000), aunque nuestras conclusiones no coinciden necesariamente con las alcanzadas en las tres obras.

No se esperaba que todo tipo de exportaciones se beneficiasen por igual de las reformas. La liberalización comercial y la supresión gradual de las políticas agrícolas e industriales, a las que se consideraba responsables del aumento de los costos laborales y la reducción del costo del capital en forma artificial, motivarían a un país a especializarse en áreas en las que tenía ventajas comparativas. Los defensores de las reformas daban generalmente por sentado que la ventaja comparativa de América Latina y el Caribe descansaba en la mano de obra no calificada; predecían por lo tanto dos resultados adicionales. En primer lugar, los sectores con uso intensivo de mano obra tendrían el desempeño de exportación más dinámico y, en consecuencia, el crecimiento más acelerado y la creación más rápida de empleo. En segundo lugar, las empresas pequeñas, que presumiblemente se especializan en sectores con gran intensidad de mano de obra, crecerían con mayor rapidez que las empresas más grandes, que estaban concentradas en los sectores protegidos y de uso intensivo de capital.²

El crecimiento de los sectores de exportación intensivos en mano de obra y la participación de las empresas pequeñas en dichos sectores son por lo tanto resultados con respecto a los cuales debemos evaluar el impacto de las reformas a nivel microeconómico. Eso no es todo, sin embargo. Las reformas —especialmente la privatización y la liberalización de la cuenta de capital— también se proponían reducir la participación del Estado, eliminar las empresas estatales, y promover los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia la región. Se esperaba que, como consecuencia, las subsidiarias de empresas transnacionales (ETN) cumplieran papeles cada vez más importantes bajo las nuevas reglas del juego, proporcionando conocimientos especializados en los campos de la tecnología y la gestión administrativa, con el fin de mejorar la eficiencia en sectores en que los países tenían ventajas comparativas.

Las reformas apuntaban a cambiar el comportamiento de las empresas, pero no fueron la causa única de los cambios que se analizan en este capítulo. Tal como se describió en secciones anteriores de este libro, las

2. Por ejemplo, Balassa y otros exponen que las medidas propuestas serían especialmente beneficiosas para las empresas pequeñas y medianas, que supuestamente habían sufrido fuertemente las consecuencias de la alta protección, la falta de insumos importados y los controles de precios. Al mismo tiempo, dichas empresas representaban una posible e importante fuente de creación de empleo en América Latina (1986, p.94).

empresas estuvieron también influidas por las decisiones en materia de políticas macroeconómicas, la dinámica del contexto internacional, en especial lo que se refiere a los recursos financieros, la tecnología y la demanda, y los efectos desfasados a más largo plazo (inercia) de los cambios económicos que habían ocurrido mucho antes. No intentamos aislar los efectos de las reformas. En lugar de ello, analizamos cómo el crecimiento y el empleo en los niveles sectorial y microeconómico se vieron afectados por la combinación de las reformas y otras señales económicas, a veces contradictorias con las primeras.

El análisis comienza con una examen general del impacto de las reformas en la estructura sectorial de la economía en su conjunto. Luego desagregamos más a fondo, centrándonos en los productores de bienes exportables de los sectores más importantes, vale decir, la agricultura, la minería y las manufacturas.³ Analizamos también los sectores de servicios que influyen fuertemente en la competitividad internacional de las exportaciones, como la electricidad y las telecomunicaciones. Estos servicios se encuentran entre las áreas más importantes en términos del impacto de las privatizaciones. A nivel microeconómico, consideramos el comportamiento de empresas específicas, especialmente en sectores sumamente concentrados con muy pocos participantes. No obstante, el análisis se centra en la dinámica de diversos tipos de empresas definidas de acuerdo con el tamaño y su propiedad, es decir, las subsidiarias de empresas transnacionales, las grandes empresas nacionales (que generalmente forman parte de conglomerados diversificados), las empresas pequeñas y medianas, y las empresas estatales.⁴

3. Las definiciones de los sectores de bienes comerciables frente a los de bienes no comerciables varían considerablemente. En este capítulo, utilizamos la definición más sencilla: todos los sectores que producen bienes se consideran comerciables, y los servicios se consideran no comerciables. Esta definición presenta defectos, por ejemplo, cuando se la aplica al turismo, sector de servicios que es fuente importante de divisas en varios países del proyecto (Costa Rica, Jamaica y México). Otros servicios además se están convirtiendo cada vez más en comerciables (por ejemplo, la banca y los seguros).

4. No analizamos los cambios tecnológicos y estructurales dentro de las empresas. Véase en Katz (2000, capítulos III y IV) un análisis detallado del comportamiento de las empresas a nivel de planta en los sectores de manufacturas, minería y telecomunicaciones. Véase en Peres (1998) un análisis de los cambios en el ámbito de los grandes conglomerados nacionales que se desenvuelven en el sector manufacturero.

A. LA DINÁMICA SECTORIAL DE LA ECONOMÍA EN CONJUNTO

En el plano más general, el cambio estructural en la producción de América Latina y el Caribe fue moderado después de las reformas. En el cuadro VI-1 se muestra que los sectores de bienes comerciables mantuvieron su tendencia de largo plazo a reducir su participación en las economías de la región. Fueron menos importantes como proporción de la producción en 1998 que antes que empezaran las reformas. A pesar de la similar tendencia a la baja, los países muestran marcadas diferencias en la proporción de los bienes comerciables en la producción total.⁵

El análisis de los datos relativos a la estructura de la producción desagregada al nivel de un dígito de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), correspondiente a los nueve países en 1970, 1980, 1990 y 1997, revela sólo cuatro tipos de cambios significativos y repetidos durante el período posterior a las reformas: disminución de las manufacturas en Brasil, Chile, Colombia y Jamaica; incremento de los servicios financieros en Argentina, Chile, Costa Rica, Jamaica, México y Perú; aumento del transporte y las comunicaciones en Bolivia, Chile, Costa Rica y Jamaica; y reducción en servicios gubernamentales en Bolivia, Brasil, Chile y Costa Rica. No se cuenta con datos comparables respecto de la última categoría en Argentina y México.⁶

Estos cuatro cambios están vinculados al proceso de reformas de modos bastante directos. El descenso de las manufacturas en los cuatro países se relacionó con la apertura comercial, que incrementó la competencia a que se enfrentaron los productores nacionales; un fenómeno similar ocurrió en Argentina durante la primera fase de la reforma en la década de 1970. En el caso de México, con su gran industria maquiladora, entre 1985 y 1997 aumentaron las manufacturas como

5. De los nueve países del proyecto, Bolivia, Colombia y Perú tuvieron la mayor proporción de bienes comerciables en 1997 (un promedio de 43% de la producción total entre los tres); Brasil, México y Jamaica se hallaban en el extremo opuesto (solo 28% como promedio), en tanto que Argentina, Chile y Costa Rica se situaban en la mitad (un promedio de 37%).

6. El criterio aplicado para definir un cambio significativo fue una variación de dos o más puntos del PIB. No se incluyó la categoría de «otros servicios», ya que su contenido varía considerablemente de un país a otro.

CUADRO VI-1
 VALOR AGREGADO SECTORIAL COMO PROPORCIÓN
 DE LA PRODUCCIÓN TOTAL, 1970-1998^a
 (Promedios simples en porcentajes)

<i>Años</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Minería</i>	<i>Manufacturas</i>	<i>Servicios^b</i>
1970	14.3	5.5	22.5	57.7
1980	12.2	6.0	22.6	59.2
1985	12.6	5.3	21.8	60.3
1990	12.6	5.3	21.3	60.8
1998	11.2	5.1	19.7	63.9

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú.

^b Incluye construcción.

parte proporcional de la producción total. Por su parte, la reducción de la participación del Estado fue compatible con el nuevo acento puesto en el papel rector del sector privado. Sólo en Colombia aumentó la participación del Estado después del comienzo del período de las reformas. La creciente importancia de los sectores financiero, transporte y comunicaciones es un complemento lógico del proceso de reformas, puesto que son necesarios para acrecentar la competitividad de un país.

En los capítulos anteriores se resaltó el rápido ritmo a que aumentaron las exportaciones, tanto en valor como en volumen, desde el comienzo de la década de 1980 y particularmente en la década de 1990. A diferencia de las tendencias observadas en la producción, la estructura sectorial de las exportaciones cambió apreciablemente en esas décadas y se manifestaron diferentes características sectoriales de crecimiento en los países del proyecto.

Los productos primarios y los semimanufacturados representaron 89% del valor de las exportaciones latinoamericanas en 1970 pero menos del 40% en 1998 (incluidas las maquiladoras); el otro 60% lo representaron los bienes manufacturados, cuya participación en el total fue de 11% en 1970 (véase el cuadro VI-2). Estos promedios ocultan marcadas diferencias nacionales, pues están sesgados por el peso del

CUADRO VI-2
 ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS EN
 COMPARACIÓN A LAS REGIONALES, 1970-1998^a
 (Porcentajes de exportaciones totales)

Años	<i>Productos primarios</i>			<i>Semimanufacturas</i>			<i>Manufacturas</i>		
	<i>México</i>	<i>Otros 8</i>	<i>Total</i>	<i>México</i>	<i>Otros 8</i>	<i>Total</i>	<i>México</i>	<i>Otros 8</i>	<i>Total</i>
1970	45.3	53.7	52.6	26.7	37.3	36.0	27.7	8.5	11.0
1980	80.7	38.7	49.8	9.7	37.2	29.9	9.5	23.4	19.7
1985	67.7	36.4	46.7	14.3	35.2	28.3	17.9	27.2	24.1
1990	46.8	30.2	35.0	13.7	37.1	30.4	38.7	30.9	33.1
1998 (incluida la maquila) ^b	9.9	30.0	19.8	6.5	31.0	18.6	83.2	36.3	60.0
1998 (excluida la maquila) ^b	17.6	30.0	25.4	8.7	31.0	22.9	73.1	36.3	49.7

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Promedios ponderados; los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú. Los totales no suman 100% porque no se incluyen "otras exportaciones".

^b No incluye a Jamaica.

principal exportador, México, cuyas ventas extranjeras están altamente diversificadas. Cuando se excluye a México de las estadísticas, por ejemplo, los productos primarios y semimanufacturados todavía representaron el 61% de las exportaciones de América Latina en 1998, y las exportaciones de bienes manufacturados bajaron de 60% del total de la región a 36%. Las exportaciones de la industria maquiladora han cumplido un importante papel en el auge de las exportaciones de manufacturas de México, pero eso no es todo. Aun si excluimos las maquiladoras, la participación de las manufacturas en las exportaciones totales de México es de 73%, es decir, el doble del promedio de los otros ocho países del proyecto.

En el ámbito de las manufacturas, las industrias tradicionales y los sectores basados en los recursos naturales aumentaron moderadamente su participación en el total de las exportaciones de la región en el período 1970-1980, en tanto que las ventas al exterior de las industrias de uso intensivo tanto de mano de obra como de capital se incrementaron en alto

grado en la década de 1990 (véase el cuadro VI-3). Los artículos manufacturados que tenían un contenido tecnológico más alto representaron una proporción creciente de las exportaciones de manufacturas. Una vez más, la dinámica cambia radicalmente si se excluye a México de las estadísticas. Si se lo incluye, las industrias de uso intensivo de mano de obra crecieron de menos del 4% de las exportaciones totales de América Latina y el Caribe en 1970 a 27% en 1998. Al excluir a México, representaron sólo el 10% en 1997 (véase el cuadro VI-4). Las exportaciones de las maquiladoras nuevamente cumplieron un papel importante, pero no explican plenamente la diferencia. Las industrias intensivas en capital tuvieron más del doble de participación en las exportaciones de México en 1998 que en los otros ocho países del proyecto. El único otro país del proyecto que tuvo una dinámica de exportación similar a la de México fue Costa Rica, donde las manufacturas de uso intensivo de mano de obra subieron de 5% de las exportaciones totales en 1980 a cerca de 20% en 1998. Los otros siete países diversificaron sus exportaciones de manufacturas en mayor medida en las décadas de 1970 y 1980 que en la de 1990.

CUADRO VI-3
 ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS,
 1970-1998^a
 (Porcentajes de exportaciones totales)

Años	Industrias tradicionales	Industrias basadas en recursos naturales	Industrias con uso intensivo de mano de obra	Industrias con uso intensivo de capital	Industrias de alta tecnología ^b
1970	2.7	2.5	3.8	2.1	2.2
1980	5.7	3.0	6.4	4.7	2.6
1985	5.2	5.8	8.2	4.9	2.9
1990	7.1	8.1	9.5	8.4	4.3
1998 ^c	9.7	5.5	26.9	17.9	21.6

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Promedios ponderados; los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú.

^b Incluye industrias de alta tecnología y con uso intensivo de mano de obra y capital ya incluidas en las dos columnas anteriores.

^c No incluye a Jamaica.

CUADRO VI-4
 ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS DE
 MANUFACTURAS EN COMPARACIÓN CON LAS REGIONALES,
 1970-1998^a
 (Porcentajes de las exportaciones totales)

Años	<i>Industrias con uso intensivo de mano de obra</i>		<i>Industrias con uso intensivo de capital</i>		<i>Industrias de alta tecnología^b</i>	
	<i>México</i>	<i>Otros 8</i>	<i>México</i>	<i>Otros 8</i>	<i>México</i>	<i>Otros 8</i>
1970	11.7	2.6	6.7	1.4	7.6	1.4
1975	9.1	6.2	7.7	4.0	5.1	2.7
1980	3.1	7.5	3.6	5.1	1.4	3.0
1985	10.6	7.1	3.3	5.7	2.4	3.2
1990	14.3	7.6	15.2	5.7	5.6	3.7
1998 (incluida la maquila) ^c	43.6	9.7	23.4	12.2	36.8	6.1
1998 (excluida la maquila) ^c	23.9	9.7	31.6	12.2	19.9	6.1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

^a Promedios ponderados. Los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú. No incluye las exportaciones de industrias tradicionales y basadas en recursos naturales.

^b Incluye industrias de alta tecnología con uso intensivo de mano de obra y capital ya incluidas en las dos columnas anteriores.

^c No incluye a Jamaica.

La integración de México en el mercado norteamericano (sobre todo, pero no exclusivamente, por intermedio de las exportaciones de las maquiladoras) le dio una estructura de exportación muy diferente a la de los otros países grandes y medianos de la región. Como consecuencia de ello, México es el único país del proyecto que logró un aumento importante en su participación en el mercado de exportaciones mundiales hacia los países industrializados (véase el cuadro VI-5). Costa Rica y Chile también aumentaron su participación en el mercado, pero a un ritmo más lento que el de México.

La inversión y el progreso técnico son las principales fuerzas de largo plazo que impulsan la dinámica del PIB, el empleo y el aumento de las exportaciones. La reacción de la inversión a las reformas a nivel sectorial es especialmente útil para identificar las tendencias de la especialización y el crecimiento, que pueden ser aún demasiado débiles para ser detectadas a nivel agregado. El grado en que las tendencias de la

CUADRO VI-5
 PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA EN LAS EXPORTACIONES
 MUNDIALES HACIA LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, 1980 Y 1996
 (Porcentajes)

<i>Países</i>	<i>1980</i>	<i>1996</i>
Argentina	0.35	0.24
Bolivia	0.04	0.02
Brasil	1.01	0.83
Chile	0.23	0.28
Colombia	0.25	0.25
Costa Rica	0.07	0.10
Jamaica	0.06	0.05
México	1.26	2.27
Perú	0.21	0.09

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de Banco Mundial/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *TradeCAN: Database and Software for a Competitive Analysis of Nations. User Guide*, 1999, Washington, D.C., 1999.

inversión apunten a un fortalecimiento de los sectores que producen bienes comerciables en general y exportaciones en particular es un elemento clave en nuestra evaluación final del impacto de las reformas.

El análisis de sectores específicos y de los tipos de empresas que actúan en esos ámbitos nos permite también comprender los efectos de las dos reformas que fueron más importantes para las tendencias de la inversión agregada (vale decir, la liberalización comercial y la privatización). Permite también determinar el grado en que el dinamismo de la inversión se extendió a diferentes clases de empresas (por ejemplo, pequeñas y grandes, nacionales y extranjeras).

Los factores determinantes de la inversión sectorial se hallan en la interacción entre las reformas económicas, las políticas macroeconómicas y el contexto internacional. Juntos, dan origen al surgimiento de nuevas empresas, estructuras de mercado y estrategias empresariales. Las reformas tuvieron un impacto especialmente poderoso en el surgimiento de nuevos actores económicos y estructuras de mercado. Estos procesos redujeron las barreras de ingreso al mercado, cambiaron el funcionamiento de mercados específicos mediante la privatización y la desregulación, y determinaron la evolución de la inversión.

Los datos sobre la inversión a nivel sectorial son especialmente deficientes en América Latina.⁷ Se cuenta con estadísticas nacionales de sólo seis de los nueve países del proyecto (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú), y la información no es comparable entre los países. El coeficiente de inversión sectorial como proporción del PIB antes y después de las reformas da cuenta de una dinámica heterogénea (véase el cuadro VI-6). La inversión en los sectores de bienes comerciables aumentó considerablemente en Bolivia, Chile, Colombia y Costa Rica, en tanto que disminuyó en Brasil y Perú. En las manufacturas, los coeficientes se duplicaron en Chile y mejoraron apreciablemente en Costa Rica.

La estructura sectorial de la inversión también mostró un comportamiento muy heterogéneo. En términos generales, los bienes comerciables representaron sólo entre una quinta y a una tercera parte de la inversión total.⁸ Incrementaron fuertemente su participación en Chile y Colombia, subieron moderadamente en Costa Rica, bajaron levemente en Brasil y disminuyeron marcadamente en Bolivia y Perú. El comportamiento al interior de los bienes comerciables también varió según el país. En los casos en que hubo una mayor participación en la inversión total ello fue a veces el resultado de la ventaja comparativa de un país (por ejemplo, la minería en Chile y Colombia) y otras el reflejo de políticas de desarrollo de largo plazo (por ejemplo, las manufacturas en Brasil).

En el cuadro VI-7 se utilizan estos datos, junto con información cualitativa compilados por consultores del proyecto con respecto a dos de los tres países no incluidos en el cuadro VI-6, para estimar el dinamismo de la inversión sectorial en ocho países del proyecto. De ello se desprenden dos tendencias generales. En primer lugar, a este nivel general de análisis apenas un sector (las telecomunicaciones) aumentó su participación en la inversión total y mostró un mayor coeficiente de inversión a PIB después de las reformas en los ocho países. En segundo lugar, sólo un país (Chile) mostró en la década de 1990 un mejor desempeño en casi todos los sectores en materia de inversión que en la década de 1980.⁹

7. El mejoramiento de estos datos fue un aporte importante del trabajo de Mogueillansky y Bielschowsky (2000).

8. Las proporciones se calcularon dividiendo los coeficientes de inversión sectorial del cuadro VI-6 por los coeficientes de inversión total de Mogueillansky y Bielschowsky (2000, apéndice A-1).

9. Debemos tener presente que un período anterior a las reformas significaría en Chile la década de 1960 y comienzos de la de 1970, respecto de las cuales no se cuenta con datos sobre la inversión sectorial ni con información cualitativa.

CUADRO VI-6
COEFICIENTES DE INVERSIÓN POR SECTOR, 1970-1997
(Porcentajes del PIB)

<i>Países y sectores</i>	<i>Antes de las reformas</i>	<i>Después de las reformas</i>		
		<i>Fase 1</i>	<i>Fase 2</i>	<i>Fase 3</i>
<i>Bolivia</i>	<i>1970-1984</i>	<i>1987-1989</i>	<i>1990-1997</i>	
Bienes comerciables	n.d.	5.11	6.16	
Petróleo y gas natural		3.40	3.94	
Manufacturas		1.40	1.47	
Minería		0.31	0.75	
Infraestructura	n.d.	1.56	2.72	
Electricidad		0.83	1.69	
Agua y alcantarillado		0.32	0.17	
Telecomunicaciones		0.41	0.86	
<i>Brasil</i>	<i>1970-1989</i>	<i>1990-1994</i>	<i>1995-1997</i>	
Bienes comerciables	5.05	2.60	3.80	
Petróleo y gas natural	0.95	0.50	0.40	
Manufacturas	3.90	2.00	3.30	
Minería	0.20	0.10	0.10	
Infraestructura	4.58	2.34	2.18	
Electricidad	1.83	0.91	0.55	
Agua y alcantarillado	0.35	0.19	0.13	
Telecomunicaciones	0.62	0.49	0.70	
Transporte	1.78	0.75	0.80	
<i>Chile</i>	<i>1970-1973</i>	<i>1980-1985</i>	<i>1986-1989</i>	<i>1990-1997</i>
Bienes comerciables	n.d.	5.18	6.32	8.98
Petróleo y gas natural		0.93	0.80	0.81
Manufacturas		1.87	2.31	3.81
Minería		2.38	3.21	4.36
Infraestructura	n.d.	4.68	4.14	5.59
Electricidad		1.82	1.56	1.52
Agua, alcantarillado, carreteras y puertos		1.47	1.15	1.71
Telecomunicaciones		0.47	0.68	1.50
Otras obras de infraestructura		0.92	0.75	0.86
<i>Colombia</i>	<i>1975-1989</i>	<i>1990-1991</i>	<i>1992-1995</i>	
Bienes comerciables	3.33	3.30	4.69	
Petróleo y gas natural	0.96	1.05	2.22	
Manufacturas	2.37	2.25	2.47	

continuación Cuadro VI-6

<i>Países y sectores</i>	<i>Antes de las reformas</i>	<i>Después de las reformas</i>		
		<i>Fase 1</i>	<i>Fase 2</i>	<i>Fase 3</i>
Infraestructura	4.04	3.52	5.84	
Agua	0.30	0.35	0.60	
Telecomunicaciones	0.37	0.40	0.71	
Electricidad	1.95	1.68	2.45	
Transporte	1.42	1.09	2.08	
<i>Costa Rica</i>	<i>1970-1985</i>	<i>1986-1991</i>	<i>1992-1994</i>	
Bienes comerciables	5.89	7.36	8.26	
Agricultura	1.75	2.45	2.82	
Manufacturas	4.14	4.91	5.44	
Infraestructura	5.71	5.87	7.79	
Electricidad y telecomunicaciones	1.90	1.83	2.60	
Transporte	3.81	4.04	5.19	
<i>Perú</i>	<i>1970-1989</i>	<i>1992-1993</i>	<i>1994-1997</i>	
Bienes comerciables	7.99	4.18	4.79	
Agricultura	0.38	0.75	0.79	
Petróleo y gas natural	0.74	0.21	0.22	
Manufacturas	4.84	2.23	2.84	
Minería	2.03	0.99	0.94	
Infraestructura	3.94	3.48	3.84	
Electricidad y agua	0.81	1.14	1.24	
Transporte y telecomunicaciones	3.13	2.34	2.60	

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de Graciela Moguillansky y Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

El crecimiento del PIB y del empleo fueron el resultado conjunto de la dinámica de inversión y la incorporación del progreso técnico; la relación entre ambos nos da una medida de la productividad. Aunque la productividad total de los factores sería una medición preferible, utilizamos el promedio de la productividad laboral como sustituto debido a la falta de datos sobre la utilización del capital a nivel sectorial. El gráfico VI-1 muestra las tendencias en la productividad laboral de los nueve países, desagregadas en tres amplios sectores de actividad. El promedio de la actividad laboral disminuyó en la década de 1980 y luego subió en los años noventa. Sin embargo, en 1997-1998, apenas

CUADRO VI-7
DINAMISMO DE LA INVERSIÓN SECTORIAL DESPUÉS
DE LAS REFORMAS^a

<i>Países</i>	<i>Minería</i>	<i>Petróleo y gas</i>	<i>Manufacturas</i>	<i>Telecomu- nicaciones</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Transporte</i>
Argentina	Mediano	Alto	Mediano	Alto	Mediano	Mediano
Bolivia	Mediano	Mediano	Bajo	Alto	Alto	n.d.
Brasil	Bajo	Bajo	Mediano	Alto	Bajo	Bajo
Chile	Alto	Mediano	Alto	Alto	Alto	Alto
Colombia	n.d.	Alto	Mediano	Alto	Mediano	Bajo
Costa Rica	n.d.	n.d.	Alto	Alto	Alto	Alto
México	n.d.	Mediano	Mediano	Alto	Mediano	Alto
Perú	Mediano	Bajo	Bajo	Alto	Mediano	Alto

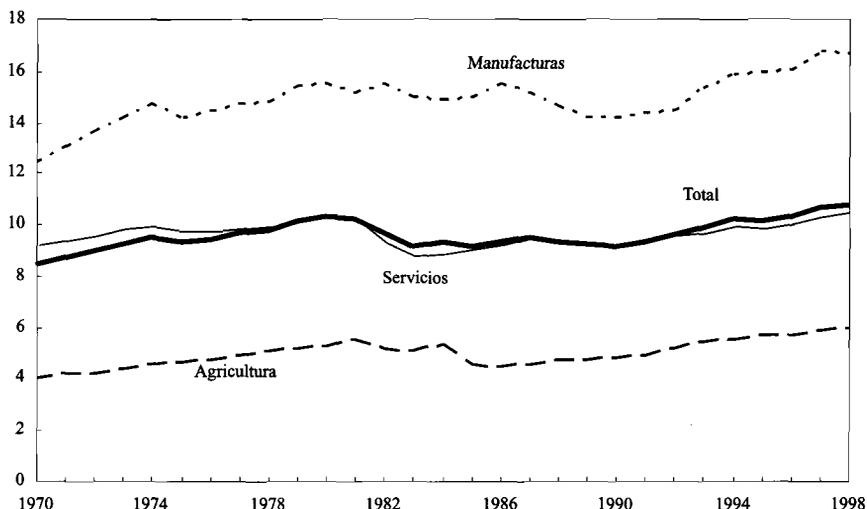
Fuente: Graciela Mognillansky y Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Dinamismo alto (bajo) implica que los coeficientes de inversión como porcentaje del PIB fueron superiores (inferiores) después de las reformas a los del período anterior a las reformas. En Argentina y Chile, el período base es a comienzos de la década de 1990 y comienzos de la de 1980, respectivamente. Cuando los coeficientes no son significativamente diferentes entre los períodos, el dinamismo se califica de mediano.

superó el nivel de 1980. A nivel sectorial, se aceleraron los aumentos de la productividad en la agricultura como resultado de importantes procesos de modernización y disminución del empleo. En el sector de las manufacturas, la productividad sufrió una brusca baja en la década de 1980 y luego aumentó nuevamente. Finalmente, el sector de servicios, excluidos los servicios públicos, superó el estancamiento de los años ochenta al comenzar a aumentar el promedio de productividad, si bien a un ritmo lento.

Este examen de la dinámica sectorial plantea cuatro cuestiones importantes. Primero, la participación de los bienes comerciables en el PIB disminuyó moderadamente, en tanto que bajaba su participación en el empleo, como se verá posteriormente en el capítulo. Debemos identificar las fuerzas que dieron origen al correspondiente aumento del empleo en los servicios y preguntar si estaban relacionadas o no con las reformas. Segundo, los países del proyecto mostraron dos modalidades de exportación bien definidas. El desempeño diferente de México en lo

GRÁFICO VI-1
 PROMEDIOS DE PRODUCTIVIDAD LABORAL POR SECTOR, 1970-1998^a
 (Miles de dólares de 1980, paridad del poder adquisitivo)



Fuente: André Hofman, "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas Económicas, No. 54 (LC/L. 1350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

^a Información basada en promedios simples de los nueve países del proyecto.

que respecta a las exportaciones de manufacturas fue el resultado de su integración en el área económica de América del Norte en general y de las actividades de las maquiladoras en particular. Con la excepción de Costa Rica, los otros países mantuvieron y a veces incrementaron su especialización en productos primarios y bienes semimanufacturados basados en recursos naturales. Debemos ahora determinar el impacto de estas diferentes modalidades de especialización en la producción y el empleo.

En tercer lugar, la inversión no fluyó principalmente hacia los bienes comerciables y las posibles exportaciones, al tiempo que algunos sectores no comerciables, como las telecomunicaciones, experimentaron un crecimiento muy rápido. En el marco de la inversión que se destinó a

los sectores de bienes comerciables, un análisis desagregado debe ahora examinar si dicha inversión se concentró en los subsectores orientados hacia a exportaciones. Es también necesario averiguar por qué otros sectores de infraestructura no se desempeñaron tan bien como el de las telecomunicaciones. Finalmente, un análisis más a fondo de la heterogénea dinámica de la productividad debe examinar si la visión de conjunto de un aumento relativamente lento de la productividad en los servicios oculta sectores más dinámicos que son decisivos para la competitividad de los sectores de bienes comerciables.

Estas interrogantes requieren un análisis más detallado de sectores específicos. Las secciones siguientes presentan dicho análisis en lo que concierne a las manufacturas, la agricultura, la minería, la electricidad y las telecomunicaciones, centrandó la atención en la dinámica de la inversión y la incorporación del progreso tecnológico en cada sector. El empleo se considera en forma separada, debido al desglose diferente de la información de que se dispone.

B. ESPECIALIZACIÓN Y HETEROGENEIDAD EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

El cambio más importante en la estructura de la producción manufacturera en las décadas de 1970 y 1980 fue el incremento del peso relativo de los subsectores que elaboran recursos naturales, especialmente en Argentina, Brasil, Chile y Colombia.¹⁰ En los años noventa, en contraste, los productos de metal y la industria automovilística fueron los subsectores más dinámicos (véase el cuadro VI-8). El peso que tenían en la estructura de producción actividades como los textiles, las prendas de vestir, los productos de cuero y el calzado disminuyó a lo largo de latres décadas. Estas tendencias, junto con la evolución de la inversión en el sector, reflejaron el importante proceso de especialización que ocurrió en el sector manufacturero después de las reformas.

10. Estos subsectores presentan importantes economías de escala, son de uso muy intensivo de capital y producen bienes homogéneos, como papel y celulosa, productos químicos básicos, hierro y acero y productos de metales no ferrosos. Véase Katz (2000, capítulo II).

CUADRO VI-8
TASA DE AUMENTO DEL VALOR AGREGADO Y EL EMPLEO EN
SUBSECTORES DE MANUFACTURAS, 1990-1996^a
(Porcentajes)

<i>Subsector</i>	<i>Valor agregado</i>	<i>Empleo</i>
Productos metálicos, excluidos equipo de transporte	4.5	-1.1
Equipo de transporte	4.9	-1.9
Alimentos, bebidas y tabaco	4.3	0.3
Industrias basadas en recursos naturales	3.0	-1.3
Textiles, ropa, artículos de cuero y calzado	-0.6	-3.5
Otras industrias	5.4	0.3
Todas las manufacturas	3.9	-0.8

Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Promedio simple de seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú). Los datos excluyen a las empresas pequeñas y las microempresas.

La inversión en el sector manufacturero siguió una secuencia de fases similar a la que caracterizó a la inversión total.¹¹ En una fase inicial, cuando el proceso de inversión estaba determinado por factores transitorios negativos, el coeficiente de inversión a PIB y el índice de inversión bajaron. Esa caída tuvo lugar a causa de la incertidumbre y las incongruencias existentes en las políticas macroeconómicas y el contexto internacional, las cuales conducían a que las empresas adoptaban una actitud de espera. Ambos índices se recuperaron durante una segunda fase, cuando algunos de los elementos negativos se debilitaron o cambiaron de signo. Solamente Chile entró a una tercera fase, en la que factores normales de largo plazo determinan la inversión. En el caso chileno, los índices sobrepasaron claramente los niveles alcanzados antes de las reformas, aunque esto no es necesariamente valedero para todos los países (véase el cuadro VI-9).

11. Logramos obtener información desagregada respecto de sólo seis de los países del proyecto. Además, los datos sobre Colombia, México y Perú sólo llegan hasta 1994 ó 1995, y la periodización difiere levemente de la que aparece en el cuadro VI-6. De igual modo, la falta de datos referentes al período anterior a las reformas en Chile (1960-1974) y Argentina (1970-1989) nos fuerza a usar los niveles iniciales después de las reformas como base para el índice de inversión. Dado que la inversión en ese período fue muy baja, el índice tenderá a sobrestimar el impacto de las reformas en la inversión en las fases siguientes.

CUADRO VI-9
INVERSIÓN EN MANUFACTURAS, 1970-1997

Países	Antes de la reforma		Fase 1		Fase 2		Fase 3	
<i>Índice de inversión en manufactura</i>								
Argentina	1970-1990	n.d.	1991	100.0	1992-1997 ^a	166.0	...	...
Brasil	1970-1989	100.0	1990-1994	78.0	1995-1997 ^a	130.0	...	...
Chile	1960-1974	n.d.	1974-1985	100.0	1986-1989	177.0	1990-1997 ^a	460.0
Colombia	1970-1989	100.0	...	...	1990-1995 ^a	166.0	...	...
México	1970-1985	100.0	1986-1990	67.0	1990-1994 ^a	118.0	...	...
Perú	1970-1989	100.0	1990-1995 ^a	37.0	...	...	...	...
<i>Inversión en manufacturas como porcentaje del PIB total</i>								
Argentina	1970-1989	3.3	1991	2.0	1992-1997 ^a	3.0	...	...
Brasil	1970-1989	3.9	1990-1994	2.0	1995-1997 ^a	3.3	...	...
Chile	1960-1974	n.d.	1974-1985	1.4	1986-1989	2.3	1990-1997 ^a	3.8
Colombia	1970-1989	2.3	...	...	1990-1995 ^a	2.2	...	...
México	1970-1985	1.9	1986-1990	1.0	1990-1994 ^a	1.4	...	...
Perú	1970-1989	4.8	1990-1995 ^a	2.6	...	...	...	...

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de Graciela Moguillansky y Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a No se dispone de datos correspondientes a años posteriores; la periodización por lo tanto no indica necesariamente el final de la fase.

El sector manufacturero puede cumplir un papel importante en cuanto a reducir la restricción externa al crecimiento en lo que respecta a la balanza de pagos, al aumentar las exportaciones en respuesta a las señales enviadas por las reformas. Para averiguar si eso ocurrió y hasta qué punto, debemos examinar qué sucedió con la estructura de la inversión en manufacturas y determinar si hubo una relación entre esos cambios y la dinámica de las exportaciones después de la reformas. En el cuadro VI-10 se divide el sector manufacturero en subsectores dinámicos en oposición a subsectores no dinámicos, en que los primeros se definen como subsectores que aumentaron su participación en la inversión total en manufacturas entre el período anterior a las reformas y la década de 1990. De los 28 subsectores considerados en las estadísticas nacionales, aquellos categorizados como dinámicos fluctuaron entre un mínimo de 9 (el promedio de Argentina, Brasil, México y Perú) y un máximo de 16 (en Chile y Colombia).

CUADRO VI-10
 ÍNDICE DE INVERSIÓN Y DE PRODUCCIÓN EN LAS MANUFACTURAS

<i>Países</i>	<i>Índice de inversión^a</i>		<i>Índice de producción^b</i>	
	<i>Antes de las reformas</i>	<i>Años noventa</i>	<i>Antes de las reformas</i>	<i>Años noventa</i>
Argentina				
Subsectores dinámicos ^c	n.d.	n.d.	100	127
Otros	n.d.	n.d.	100	88
Brasil				
Subsectores dinámicos ^c	100	125	100	133
Otros	100	97	100	117
Chile				
Subsectores dinámicos ^c	100 ^d	392	100 ^d	185
Otros	100 ^d	288	100 ^d	144
Colombia				
Subsectores dinámicos ^c	100	198	100	162
Otros	100	119	100	172
México				
Subsectores dinámicos ^c	100	147	100	162
Otros	100	76	100	138
Perú				
Subsectores dinámicos ^c	100	49	100	112
Otros	100	21	100	100

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de los datos del proyecto.

^a Índice de la inversión interna bruta en capital fijo (100 = período anterior a la reforma).

^b Índice del PIB (100 = período anterior a la reforma).

^c Los subsectores dinámicos son aquellos que aumentaron su participación en la inversión total en manufacturas entre el período anterior a las reformas y la década de 1990.

^d En Chile, debido a la carencia de datos, el período base es 1979-1981.

Por definición, la inversión en los subsectores dinámicos aumentó más rápidamente que en el resto del sector manufacturero, pero la diferencia entre los subsectores dinámicos y no dinámicos fue considerable. En todos los países excepto Perú, la inversión en los subsectores dinámicos fue apreciablemente superior a la de los sectores rezagados. En Perú bajaron todas las inversiones en comparación con el período anterior a las reformas. En los otros casos, el incremento de los subsectores dinámicos varió de 25% en Brasil a 292% en Chile. La inversión en los subsectores rezagados, en contraste, disminuyó en la década de 1990 en comparación con el período anterior a las reformas en Brasil y México, pero subió (a un ritmo más lento) en Chile y Colombia.

En el cuadro VI-10 se muestra, además, que los subsectores que fueron dinámicos en la inversión fueron también dinámicos en la expansión de la producción. La información correspondiente a Argentina se ajusta al mismo perfil. Sin embargo, las relaciones entre subsectores dinámicos y rezagados en materia de producción es diferente que en materia de inversión. En Brasil, México y Perú la diferencia entre los subsectores dinámicos y los rezagados fue mayor en lo referente a la producción que en lo que hace a la inversión. En Chile y Colombia, la relación se dio en dirección opuesta. En el caso de Argentina, por supuesto, no podemos hacer tal comparación, por falta de datos sobre inversión.

Por lo tanto, las reformas favorecieron la inversión y la producción en algunos subsectores de manufacturas, mientras que en otros tuvieron el efecto inverso. Que los subsectores dinámicos fuesen de uso intensivo de mano de obra, de capital o de recursos naturales afecta sus posibilidades de generar empleo y mejorar la distribución del ingreso. Una cuestión estrechamente relacionada es el tamaño relativo de las empresas en los subsectores dinámicos frente a los rezagados.

El cuadro VI-11 contiene una lista de los subsectores que fueron dinámicos en al menos tres países y del tipo de empresa que impulsó el proceso de inversión en esos sectores. Los productos alimenticios y los productos metálicos se constituyeron en los únicos subsectores que fueron dinámicos en todos los países en estudio,¹² en tanto que los fármacos y los cosméticos así como la siderúrgica básica fueron dinámicos en cinco países, y las bebidas, los plásticos y los productos químicos y petroquímicos fueron dinámicos en cuatro países. En el otro extremo, subsectores como los muebles, los productos de cuero y la maquinaria no eléctrica fueron dinámicos en a lo sumo un país.

Las subsidiarias de las empresas transnacionales fueron inversionistas clave en subsectores dinámicos, especialmente en productos alimenticios; fármacos, cosméticos y productos químicos variados, y equipo de transporte (es decir, vehículos de pasajeros y de carga). Los grandes conglomerados o empresas nacionales se pusieron a la cabeza de la inversión en productos alimenticios, bebidas, productos minerales

12. Los productos metálicos comprenden todos los bienes de metal (como andamiajes, tuberías, clavos y tornillos), excepto la maquinaria y equipo.

CUADRO VI-11
 CARACTERÍSTICAS DE LOS SUBSECTORES MANUFACTUREROS
 DINÁMICOS

<i>Subsectores</i>	<i>Países</i>	<i>Inversionistas principales^a</i>
Productos alimenticios ^b	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú	ETN, CEN
Productos metálicos	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú	Empresas nacionales grandes y medianas
Fármacos, cosméticos y productos químicos	Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú	ETN
Siderurgia básica	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México	CEN
Bebidas	Argentina, Chile, Colombia, México	CEN, ETN
Plásticos	Brasil, Chile, Colombia, México	Empresas nacionales grandes y medianas
Productos químicos y petroquímicos	Argentina, Chile, Colombia, Perú	ETN
Otros productos de minerales no metálicos (cemento)	Chile, Colombia, México	CEN
Tabaco	Argentina, Chile, México	CEN, algunas ETN
Celulosa y papel	Chile, Colombia, Perú	CEN
Equipo de transporte	Argentina, Brasil, México	ETN

Fuente: Graciela Moguillansky y Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a ETN = subsidiarias de empresas transnacionales; CEN = conglomerados de grandes empresas nacionales.

^b Incluye "otros productos alimenticios", rubro que es dinámico en cuatro países.

no metálicos (cemento), celulosa y papel, y productos metálicos. Los principales inversionistas en los subsectores dinámicos fueron en consecuencia grandes empresas, nacionales o extranjeras.

La información presentada en el cuadro VI-11 tiene dos importantes deficiencias, aunque ellas no cambian la conclusión general. La primera es que los datos sobre la inversión en manufacturas no incluyen las plantas maquiladoras, que son especialmente importantes en México,¹³

13. Es también el caso de Costa Rica, que no se incluyó en esta sección debido a la falta de datos de inversión desagregados.

donde las plantas maquiladoras tienen gran peso en la industria de la confección y en la de maquinaria y equipos eléctricos (que incluye los productos electrónicos); ambas actividades fueron muy dinámicas. Los inversionistas principales en la industria maquiladora fueron subsidiarias grandes y medianas de empresas extranjeras.¹⁴

La segunda deficiencia consiste en que puede estar subestimándose el papel que cumplen las empresas nacionales pequeñas y medianas en la inversión. Es particularmente difícil recopilar datos sobre la inversión de esas empresas, y en el caso de las pequeñas, la inversión comúnmente tiene que ver más con la creación de nuevas empresas que con la ampliación de las existentes. Peres y Stumpo señalan que las empresas pequeñas y medianas eran importantes en las áreas de productos alimenticios, productos químicos y plásticos en los seis países considerados en el cuadro VI-11.¹⁵ No obstante, las empresas grandes, incluida la mayor parte de las actividades de maquila, fueron los inversionistas principales, en tanto que las empresas más pequeñas tuvieron un papel mucho menos importante.

Entre las empresas grandes, las ETN están concentradas en subsectores que son de uso intensivo de tecnología (como los automóviles y los fármacos) o con gran intensidad de comercialización (como los alimentos y los productos de limpieza e higiene de marca). Las grandes empresas y conglomerados nacionales tienden a especializarse en la elaboración de productos basados en recursos naturales, como siderúrgica básica, alimentos tradicionales y cemento, así como celulosa y papel.¹⁶

Las empresas transnacionales que invirtieron en la región aplicaron tres tipos de estrategia. Algunos inversionistas tenían como objetivo la creación de una plataforma eficaz para exportar a los Estados Unidos, como fue el caso de la IED en la industria automovilística de México y las plantas maquiladoras en México y en otros países de la cuenca del Caribe. Otras ETN procuraron lograr el acceso a los recursos naturales, como los minerales en Argentina, Perú y Chile o el petróleo en Argentina, Colombia y Venezuela. Para un tercer grupo, el objetivo principal

14. En promedio, una planta de maquila mexicana tenía en 1998 alrededor de 300 personas. Los cálculos se basan en datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

15. Véase Peres y Stumpo (2000).

16. Véase en Garrido y Peres (1998) y Peres (1998) una explicación detallada de la estrategia de los conglomerados nacionales después de las reformas.

fue el acceso a los mercados nacionales o subregionales, como el Mercado Común del Sur (Mercosur) o la Comunidad Andina. Ello sucedió en los sectores de bienes comerciables, como los automóviles en Argentina y Brasil o la agroindustria en Argentina, Brasil y México, así como en los sectores no comerciables, como la banca, las telecomunicaciones, la electricidad y la distribución de gas natural en casi todos los países. Lo que resulta notable acerca de América Latina es la ausencia de inversiones importantes orientadas a la creación de activos estratégicos, particularmente en el campo de la tecnología. Aunque se han efectuado numerosas operaciones conjuntas entre empresas extranjeras y nacionales, la mayoría de ellas han estado destinadas a la formulación de estrategias de comercialización, conforme a las cuales los socios nacionales contribuyen más que nada abriendo sus bien establecidas redes de comercialización a los productos extranjeros.¹⁷

Las ETN ganaron terreno con respecto a las empresas y conglomerados nacionales. La participación de las empresas extranjeras en las ventas de las 100 empresas manufactureras nacionales más grandes de la región aumentaron de 41% a 61% en 1990-1998.¹⁸ El fuerte dinamismo de la industria automotriz explica la mayor parte del incremento de la presencia extranjera durante 1990-1994, pero el factor principal que impulsó los cambios en los porcentajes de participación en 1995-1998 fue la adquisición de grandes empresas nacionales por inversionistas extranjeros, especialmente en Argentina, Brasil y México. Ello fue también importante en Chile después de la aguda desaceleración del crecimiento en 1998-1999. Estos datos se refieren a ventas, pero es probable que el desempeño en materia de inversión haya seguido un curso similar, dado el gran aumento de la inversión extranjera en los países medianos y grandes de la región.¹⁹ Esto refleja las ventajas de que gozan las ETN en términos de las capacidades administrativas y tecnológicas, las oportunidades para diversificar el riesgo de inversión entre varios países, y el control de los mercados oligopolísticos, así como su larga experiencia de operación en mercados abiertos con fuerte competencia e incertidumbre.

17. CEPAL (1998c).

18. Garrido y Peres (1998) y CEPAL (2000b).

19. Aunque en algunos años los flujos de inversión hacia la industria manufacturera disminuyeron como porcentaje del total debido al vigor de la inversión extranjera en la privatización de los servicios, el monto de inversión extranjera en la industria de manufacturas aumentó durante todo el período.

Las reformas determinaron la estructura sectorial de la inversión las manufacturas mediante diversos mecanismos de transmisión. Específicamente, las reformas tuvieron un impacto positivo en los subsectores con ventajas comparativas naturales, como los productos alimenticios, la celulosa y el papel, los productos químicos y petroquímicos y el acero básico, y en los subsectores en los que el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual estimuló la inversión de empresas extranjeras, como ocurrió, por ejemplo, con respecto a los fármacos.²⁰ La apertura comercial tuvo un impacto negativo en la inversión en subsectores menos dinámicos, como textiles y vestimenta (con elaboración fuera del sector de las maquiladoras) y los artículos de cuero. En estos subsectores, la competencia de los productos importados explicó el mediocre desempeño de la inversión y su peso cada vez menor en la producción manufacturera total. Esto fue especialmente importante para la dinámica del empleo, como veremos en la última sección del capítulo.

La liberalización comercial, sin embargo, no explica la dinámica de la inversión en todos los sectores. En particular, las políticas de promoción sectorial dieron cuenta del muy buen desempeño de la industria automotriz y de la producción en las plantas maquiladoras de artículos electrónicos, piezas y repuestos de automóviles, y vestimenta. La industria automotriz continuó siendo protegida de la competencia extranjera y recibió promoción especial en todos los países productores de la región durante la mayor parte de la década que siguió a las reformas, aunque se suprimieron gradualmente los programas de fomento. Las plantas maquiladoras gozaron de un régimen de exención tributaria, costos de transacción mínimos y acceso a los mercados mediante acuerdos subregionales de libre comercio.²¹ La recuperación de la demanda interna en la década de 1990 tuvo un impacto positivo en la vivienda y otros tipos de construcción, lo que a su vez estimuló la inversión en productos de metal y cemento.

20. Este factor también tuvo un papel importante en la evolución de la inversión en el sector minero.

21. Para los países de este estudio, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es importante con respecto a las exportaciones de las plantas maquiladoras y de automóviles, y el Mercado Común del Sur (Mercosur) es importante con respecto a las exportaciones de automóviles.

Las exportaciones de los sectores que eran dinámicos en materia de inversión aumentaron muy rápidamente después de las reformas, alcanzando niveles tres o cuatro veces más altos que en el período anterior a éstas; México logró un desempeño especialmente dinámico en este respecto (véase el cuadro VI-12). No obstante, las exportaciones de los subsectores rezagados aumentaron aún más rápidamente en todos los países, excepto en México y Perú. Este inesperado resultado puede explicarse parcialmente por el hecho que esos subsectores tenían una participación relativamente baja en las exportaciones antes de las reformas, lo que les hizo más fácil alcanzar tasas de crecimiento altas. En Chile, en particular, los subsectores rezagados tuvieron exportaciones muy bajas en el período inicial. La diferencia en la tasa de aumento de las exportaciones entre los subsectores dinámicos y los rezagados indica también que una parte importante de su fuerte expansión no se basó en la creación de nueva capacidad de producción; la utilización de la capacidad ya instalada fue probablemente significativa. De hecho, datos sectoriales a nivel de país muestran que parte de la capacidad de producción originalmente instalada para el mercado interno se desplazó hacia el mercado externo.

A pesar del fuerte aumento de las exportaciones de los subsectores dinámicos, todos los países mostraron déficit en aumento o superávit en disminución en el sector manufacturero. Tal deterioro de la balanza comercial refleja el impacto de las políticas macroeconómicas, especialmente la sobrevaloración de los tipos de cambio y una alta elasticidad de la demanda de productos extranjeros. Las balanzas comerciales negativas indican también que la inversión no fue suficiente para superar o reducir apreciablemente el componente comercial de la restricción externa al crecimiento. El aumento de las exportaciones estuvo acompañado por un aumento aún más rápido de las importaciones, que fue el resultado de la sustitución de insumos nacionales por insumos importados luego de la liberalización comercial. Un proceso similar ocurrió en los países más grandes en lo concerniente a los bienes de capital.²²

22. Véase una relación detallada en Katz (2000, capítulos II y V); Reinhardt y Peres (2000); Peres (1998).

CUADRO VI-12
 INDICE DE LAS EXPORTACIONES Y LA BALANZA COMERCIAL EN
 MANUFACTURAS SEGÚN EL DINAMISMO DE LAS INVERSIONES^a

<i>Países</i>	<i>Antes de las reformas</i>	<i>Fase 1</i>	<i>Fase 2</i>	<i>Fase 3</i>
<i>Subsectores dinámicos</i>				
<i>Indice de las exportaciones</i>				
Argentina	100.0	242.2	306.2	...
Brasil	100.0	194.7	258.3	...
Chile	...	100.0	168.0	350.2
Colombia	100.0	...	298.0	...
México	100.0	434.5	1062.3	...
Perú	100.0	190.5	301.2	...
<i>Balanza comercial como porcentaje del comercio total^b</i>				
Argentina	22.8	41.2	2.3	...
Brasil	40.9	43.6	-2.0	...
Chile	...	-13.9	0.2	-10.2
Colombia	-20.3	...	-14.4	...
México	-37.8	-4.3	-5.0	...
Perú	4.4	2.7	-2.2	...
<i>Subsectores rezagados</i>				
<i>Indice de las exportaciones</i>				
Argentina	100.0	218.0	319.0	...
Brasil	100.0	282.3	379.1	...
Chile	...	100.0	170.6	484.7
Colombia	100.0	...	492.8	...
México	100.0	370.4	826.4	...
Perú	100.0	196.3	280.3	...
<i>Balanza comercial como porcentaje del comercio total^b</i>				
Argentina	-0.4	-0.1	-0.6	...
Brasil	-18.3	7.9	1.0	...
Chile	...	-77.9	-77.4	-75.3
Colombia	-70.1	...	-54.6	...
México	-50.2	-24.0	-35.1	...
Perú	-23.4	-12.9	-34.8	...

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de Graciela Mogueillansky y Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a La periodización se atiene a la del cuadro VI-9.

^b La balanza comercial como porcentaje del comercio total se calcula como $(X-M)/(X+M)$.

La decreciente participación de los insumos nacionales en la producción aumentó la eficiencia de las empresas manufactureras, pues ello les permitió usar insumos de mejor calidad y precio provenientes del extranjero. Al mismo tiempo, también destruyó algunas cadenas de proveedores, lo que ayuda a explicar el deficiente desempeño en materia de inversión de las empresas pequeñas y medianas, especialmente en los sectores en que anteriormente estaban vinculadas a empresas más grandes a través de la subcontratación. Del mismo modo, los exportadores más dinámicos de la región, vale decir, las plantas maquiladoras, no fomentaron las cadenas nacionales de subcontratación; la producción interna no pudo nunca suministrar competitivamente más del 3% de los insumos que precisaban esas plantas industriales.²³ La destrucción de cadenas de proveedores y la incapacidad de suministrar insumos a las plantas maquiladoras ofrecen una explicación microeconómica de por qué el aumento de las exportaciones no se extendió a otros sectores de las economías de la región.

La mayor competitividad de las exportaciones en el sector manufacturero provino no sólo de la inversión, sino también de un incremento de la productividad en la década de 1990. Moguillansky y Bielschowsky demuestran que en Argentina, Brasil y México los subsectores dinámicos registraron tasas de aumento de la productividad laboral superiores a las de los subsectores rezagados.²⁴ Aunque el aumento de la productividad fue más débil en los subsectores dinámicos de Colombia y Chile, la productividad laboral al final del período fue apreciablemente más alta que en los años anteriores a las reformas. Incluso en Perú, donde los índices no alcanzaron sus niveles precedentes, la productividad aumentó una vez que se superó el período inicial de baja de la inversión. Todo ello indica que hay fuertes procesos de modernización en marcha.

Otra manera de evaluar el dinamismo de la productividad laboral es comparar la productividad relativa del sector manufacturero en los países del proyectó con la de los Estados Unidos, que es representativo de la actual frontera tecnológica. Katz elabora este indicador para ocho países²⁵ (véase el cuadro VI-13). La baja productividad laboral de la

23. Buitelaar y Padilla (2000).

24. Moguillansky y Bielschowsky (2000, capítulo II).

25. Véase Katz (2000, capítulo III). Este estudio se basa en información referida principalmente a empresas grandes y medianas.

región es sorprendente; a mediados de la década de 1990, en siete de los ocho países la productividad del sector manufacturero fue menos del 40% de la productividad del sector equivalente de los Estados Unidos.

En la década de 1970, la brecha de productividad se amplió un tanto entre los países del proyecto y los Estados Unidos, mientras que en la década siguiente se mantuvo constante o incluso se redujo, excepto en Perú, donde continuó ensanchándose. En los años noventa, sólo Argentina y Brasil mostraron un buen desempeño en ese aspecto. Al examinar el período en su conjunto, es importante resaltar que gran parte del mejoramiento de la productividad puede atribuirse a los procesos de modernización que se desarrollaron como resultado de la crisis de la deuda externa, esto es, antes de que se sintieran los efectos generalizados de las reformas. Prácticamente todos los avances en materia de productividad que ocurrieron en Colombia y México, y la mitad de los logrados en Argentina, tuvieron lugar en la década de 1980. Solamente en Brasil, bien conocido por ser un reformador tardío y cauto, la mayor parte de la reducción de la brecha de productividad tuvo lugar en la década de 1990. En consecuencia, las reformas no fueron la única presión ejercida sobre las empresas para que incrementaran la eficiencia; la dinámica de los mercados nacionales y extranjeros fue también muy importante.

CUADRO VI-13
PRODUCTIVIDAD LABORAL EN EL SECTOR MANUFACTURERO
CON RESPECTO A LOS ESTADOS UNIDOS, 1970-1996

Países	1970	1980	1990	1996
Argentina	0.42	0.41	0.55	0.67
Brasil	0.28	0.26	0.29	0.37
Chile	0.25	0.24	0.23	0.20 ^a
Colombia	0.29	0.25	0.37	0.34
Costa Rica	n.d.	n.d.	0.15	0.14 ^b
Jamaica	0.26	0.16	0.16	0.13 ^b
México	0.32	0.30	0.44	0.38 ^c
Perú	0.33	0.25	0.16	0.15

Fuente: Jorge Katz, *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Información correspondiente a 1995.

^b Información correspondiente a 1992.

^c Información correspondiente a 1994.

Un análisis desagregado a nivel subsectorial respalda una conclusión similar en lo que concierne a las diferentes fuerzas que estimularon la modernización. Katz describe una situación muy heterogénea a nivel de subsectores. En más del 70% de los subsectores que cerraron la brecha en el período 1970-1996, la reducción ya estaba ocurriendo entre 1970 y 1990, es decir, antes de que las reformas pudieran tener un efecto importante en la estructura industrial. El aumento de la producción fue decisivo en la reducción de la brecha. Los subsectores que acortaron esa brecha están estrechamente correlacionados con los subsectores que experimentaron mayores tasas de aumento de la producción. La dinámica de la brecha de la productividad puede explicarse por los regímenes sectoriales específicos, que también cumplieron un papel en cuanto a dar forma a las tendencias de la inversión en el sector manufacturero. Un componente de particular importancia de esos regímenes es el rápido proceso de cambio tecnológico que tuvo lugar en muchas industrias a nivel nacional e internacional.

El concepto de la brecha de la productividad puede utilizarse también para estudiar la situación de las empresas pequeñas y medianas (PYME) con respecto a las empresas de mayor tamaño y para determinar si las primeras pudieron estrechar la diferencia con respecto a las últimas. A mediados de la década de 1990, la productividad de las PYME en siete de los países del proyecto varió entre una cuarta parte y dos terceras partes de los niveles correspondientes a las empresas grandes.²⁶ Si bien la productividad laboral en las PYME aumentó en los siete países entre mediados de los años ochenta y mediados de los noventa, la brecha de productividad se estrechó en sólo cuatro países (Argentina, Brasil, Costa Rica y México), en tanto se ampliaba en tres (Chile, Colombia y Perú). Esto significa que la eficiencia de las PYME no sólo siguió muy rezagada con respecto a la de las empresas más grandes, sino que tampoco disminuyó la heterogeneidad entre empresas de diferente tamaño.

26. Peres y Stumpo (2000). Los datos no incluyen ni a Bolivia ni a Jamaica. Dicho documento define las PYME de acuerdo con las definiciones utilizadas en cada país, lo que coincide con la desagregación de la información disponible. El límite más bajo varía de 5 a 10 trabajadores, mientras que el límite superior alcanza a 499 en Brasil, 250 en México y 200 en Chile. No se incluyen en el análisis las microempresas (es decir, las empresas con menos de 5 ó 10 trabajadores).

Es muy difícil obtener datos sobre las microempresas y las actividades informales; sin embargo, se dispone de información sobre la dinámica de la productividad laboral en las empresas grandes y medianas, por una parte, y en las empresas pequeñas y microempresas, por otra. En el gráfico VI-2 se muestra que todos los avances en productividad en el sector manufacturero ocurrieron en las primeras, y que la brecha de productividad se incrementó a lo largo del tiempo, lo que resulta especialmente inquietante dada la importancia que tienen en la creación de empleo.

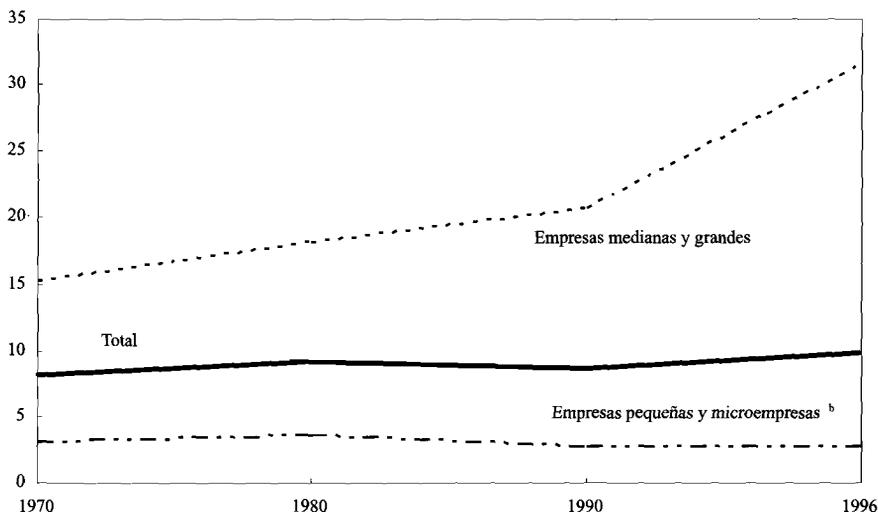
C. ESPECIALIZACIÓN Y POLARIZACIÓN EN LA AGRICULTURA

Las reformas económicas tuvieron un fuerte impacto en la agricultura. La liberalización comercial, la privatización de las empresas estatales que producían insumos agrícolas y la reestructuración o eliminación de algunas de las instituciones públicas de fomento del agro aumentaron la heterogeneidad en lo referente al precio de los insumos y los productos, la disponibilidad de servicios y recursos, y los tipos de productores. Algunos cultivos aumentaron considerablemente su participación en la producción total, mientras que otros bajaron. La productividad y el comercio exterior también tuvieron un desempeño dispar, en tanto que se acentaba la heterogeneidad existente entre tipos de productores. La mayoría de los países experimentaron todos estos efectos de modo simultáneo, especialmente en aquellos casos en que las áreas geográficas se especializaban en actividades que diferían en cuanto al uso relativo de los factores de producción y en cuanto a los actores que participaban en la producción.²⁷

Las transformaciones más importantes en el sector agrícola se derivaron no sólo de las reformas, sino también de procesos que habían comenzado al menos una década antes. Las más importantes fueron la incorporación de nuevas tecnologías, la reducción de las tierras de

27. En los países andinos, por ejemplo, se desarrollaron nuevas y modernas formas de producción, con uso intensivo de capital y tecnológicamente avanzadas, pero también con gran intensidad de mano de obra (como las flores en Colombia y Ecuador), de modo paralelo a la explotación de recursos naturales y al establecimiento de plantaciones con uso intensivo de capital. Al mismo tiempo, hubo importantes núcleos de producción campesina, que eran principalmente de propiedad indígena en el altiplano boliviano o en las zonas montañosas de Perú y Ecuador. Esta compleja situación se complicó aún más a causa de la plantación de cultivos ilegales.

GRÁFICO VI-2
 PROMEDIOS DE PRODUCTIVIDAD LABORAL EN LA INDUSTRIA
 MANUFACTURERA, 1970-1996^a
 (Miles de dólares de 1980)



Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Información basada en promedios simples de los nueve países del proyecto.

^b Incluye a las personas que trabajan por cuenta propia.

cultivo, el incremento de la tierra destinada al ganado y a las plantaciones forestales, y la baja del empleo. La estructura de la producción también cambió: hubo un vigoroso desarrollo de actividades nuevas y sumamente dinámicas, vinculadas a los mercados externos y a las agroindustrias más modernas, así como un mediocre desempeño de las exportaciones más tradicionales basadas en productos primarios cuya rentabilidad se deterioró debido a los bajos precios internacionales.

La tasa anual de crecimiento de la agricultura y la ganadería fue de 3.5% en la década de 1970, de 2.1% en la de 1980 y de 2.6% en el período 1990-1998. Estas cifras globales ocultan grandes diferencias entre los países. En cinco de los países del proyecto (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica y Perú), el PIB agrícola aumentó más rápidamente en los

años noventa que en las dos décadas anteriores,²⁸ al tiempo que mejoraba la balanza comercial, excepto en Perú. En Brasil y México la producción aumentó con mayor rapidez en la década de 1990 que en la anterior, aunque las tasas de crecimiento estuvieron por debajo de las que se habían registrado en los años setenta; la balanza comercial mejoró en el primer país y se deterioró en el segundo. Finalmente, en Colombia, la tasa de crecimiento agrícola estuvo por debajo de la registrada en las dos décadas anteriores, y la balanza comercial experimentó un deterioro.²⁹

La estructura de la producción agrícola está cambiando a favor de los cultivos comerciales con una mayor elasticidad de la demanda interna y externa. Al mismo tiempo, la superficie cultivada total se ha estancado o incluso disminuido. Este proceso de especialización mostró tres modalidades diferentes en lo concerniente a en la introducción y expansión de nuevos productos. En Brasil, la demanda interna fue el principal factor de crecimiento, mientras que en Argentina, Chile y Costa Rica, la clave estuvo en la demanda externa. Ambos factores intervinieron en México, aunque con una intensidad variable según las zonas del país.

En la región en conjunto, los productos oleaginosos encabezaron la expansión, seguidos de los frutales y hortalizas y los bosques plantados.³⁰ La ganadería aumentó más aceleradamente que las otras actividades agropecuarias. Los cereales y el azúcar de caña fueron muy dinámicos hasta la primera mitad de la década de 1980, pero posteriormente mostraron una importante desaceleración. La producción de raíces y tubérculos se estancó durante el último cuarto de siglo, como ocurrió con la producción de café a partir de mitad de la década de 1980. Tal como se preveía, los productos más dinámicos correspondieron a los productores más modernos y de uso intensivo de capital en la agricultura comercial. Los cultivos de los pequeños agricultores dedicados a rubros tradicionales con gran intensidad de mano de obra se estancaron o se redujo la superficie cultivada.³¹

28. Tanto en Chile como en Costa Rica el crecimiento se desaceleró pronunciadamente en la segunda mitad de los años noventa.

29. Véase Tejo (1999).

30. En materia de productos oleaginosos los países del proyecto con avances más rápidos fueron Argentina, Bolivia y Brasil, gracias a la expansión de la soya, seguidos de la producción de Costa Rica, gracias a palma africana. En cuanto a frutales y hortalizas, la mayor parte del aumento tuvo lugar en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México, mientras que la silvicultura se incrementó notablemente en Argentina y Chile.

31. Dirven (1999).

A pesar de todos estos cambios, la pobreza y la indigencia siguieron presentando serios problemas en las áreas rurales, y en algunos casos la pobreza incluso aumentó. Además de los cambios demográficos, los ingresos y los activos mostraron una mayor concentración. Así sucedió especialmente con la tierra, como ha ocurrido históricamente en toda la región a pesar de las políticas puestas en práctica para eliminar el problema. Las limitaciones del capital humano, físico y social, así como la imperfección de los mercados (por ejemplo, de crédito, información, tecnología y seguros) hicieron imposible o muy difícil que los pequeños productores rurales se desplazaran a productos de mayor demanda y mejores precios.

Durante las últimas dos décadas, la tenencia de la tierra se concentró cada vez más en explotaciones agrícolas de mayor tamaño, al tiempo que disminuía marcadamente el número de unidades más pequeñas. Los últimos censos agrícolas de Bolivia y Chile, así como estudios relativos a Argentina, Brasil, Colombia y México, muestran que en los últimos dos decenios hubo una fuerte disminución de la cantidad de unidades de producción pequeñas, proceso que se intensificó en los años noventa. La reducción de la superficie cultivada en Brasil y Chile estuvo acompañada de la eliminación de unidades pequeñas. En contraste con otras regiones del mundo, la tenencia de la tierra y la estructura de la propiedad de la tierra constituyen todavía problemas políticos apremiantes en muchos países de América Latina. El actual proceso de concentración es un paso atrás con respecto a las reformas de la propiedad de la tierra llevadas a cabo en los años sesenta y setenta.³²

Nuevos actores económicos ingresaron a las actividades agrícolas, en particular grandes empresas transnacionales especializadas en agroindustrias y cadenas de comercialización conexas, en tanto que numerosas empresas y muchas unidades familiares abandonaron el mercado. La forma en que ello ocurrió varió según los sectores específicos de que se tratara.³³ Factores diferentes determinaron la nueva situación de sectores y actores, entre los cuales los más importantes fueron la investigación tecnológica y las actividades de extensión de entidades públicas y privadas, así como los cambios en la demanda internacional. Por ejemplo, la expansión de la soya estuvo impulsada por las investigaciones

32. David y Morales (por publicarse, capítulo II).

33. Tejo (1999).

realizadas en centros nacionales de tecnología agrícola de Argentina y Brasil, en tanto que el sector privado fue responsable de la introducción y adaptación de los cultivos de girasol. En Chile, el sector privado invirtió fuertemente en la expansión de la producción frutícola, basándose en los resultados de un programa estatal de largo plazo. También en Chile, los organismos nacionales de investigación agrícola y los centros internacionales especializados obtuvieron nuevas variedades de cereales de alto rendimiento, mientras que el sector privado, especialmente las compañías internacionales que producen semillas híbridas, fue el factor principal en el aumento de la productividad en la producción del maíz.

Las reformas económicas, sobre todo la liberalización comercial, tuvieron un importante impacto en lo referente a la integración del sector agrícola de la región en el mercado internacional, y dieron lugar a nuevas situaciones en los mercados internos. Los productores nacionales se enfrentaron a una nueva competencia de productos extranjeros, algunos de los cuales estaban fuertemente subvencionados por la Unión Europea y por los Estados Unidos. A partir de fines de los años ochenta y hasta fines de los años noventa, las importaciones de productos agrícolas y alimenticios aumentaron apreciablemente y comenzaron a competir con los productos nacionales en el mercado interno. Los productores nacionales tuvieron que especializarse en actividades en que tenían ventajas comparativas, dejando otros productos a los proveedores extranjeros. Los consumidores se beneficiaron con ello, pero los productores que no pudieron competir debieron abandonar el mercado. Este proceso aumentó la eficiencia, como lo indica el mejoramiento de la productividad (véase el gráfico VI-1), pero también propició la concentración de la tierra y la polarización en el seno del sector agrícola. Los perdedores no siempre fueron los productores carentes de ventajas comparativas; las monedas nacionales sobrevaloradas y las distorsiones en el mercado internacional obligaron a varios productores competitivos a retirarse.

La participación de los productos agrícolas en las exportaciones totales de la región bajó en general en la década de 1990. La mayoría de los países tendieron a compensar los bajos precios internacionales de sus exportaciones agrícolas incrementando los volúmenes de exportación. En el mismo período, las importaciones agrícolas aumentaron tanto en precio como en volumen en todos los países, excepto en Argentina y Chile, donde se acrecentó el volumen de las importaciones mientras que los precios bajaron.

Las nuevas tendencias de la demanda mundial de alimentos afectaron la forma en que se producían, elaboraban y comercializaban internacionalmente los productos agrícolas y alimenticios. Los países que desplazaron sus exportaciones hacia productos de alta calidad (por ejemplo, productos envasados, congelados, de origen reconocido y que cumplen las disposiciones sanitarias internacionales) pudieron incrementar su participación en los mercados internacionales en la década de 1990. Brasil, Chile, y México se hallaban entre los países que se beneficiaron de esas nuevas oportunidades, al exportar productos de mayor valor agregado y obtener considerables aumentos de precios.

Otro efecto importante de la liberalización comercial en la agricultura de América Latina fue el vigoroso incremento de las importaciones de insumos químicos, como los pesticidas, herbicidas y fertilizantes. Las importaciones de herbicidas fueron pequeñas en las décadas de 1970 y 1980, pero fueron un componente relevante de las importaciones totales en el decenio de 1990. El aumento de las importaciones de pesticidas fue aún mayor, especialmente en Argentina y Bolivia. En Brasil y México, la producción nacional está más desarrollada, de forma tal que los pesticidas y herbicidas tuvieron una participación relativamente baja en las importaciones totales; ello, sin embargo, puede ocultar altos niveles de insumos químicos importados para su producción. Este fuerte aumento de los insumos químicos amplió la brecha de productividad entre los grandes y los pequeños productores de la región, porque estos últimos no tienen los recursos financieros para hacer un uso intensivo de esos insumos. El deterioro ambiental puede ser otro efecto negativo de este mayor uso de insumos químicos.

D. VENTAJAS NATURALES Y ACCESO A LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN LA MINERÍA

La privatización, la eliminación de las restricciones a la inversión extranjera directa y el fortalecimiento de los derechos de propiedad han tenido un fuerte impacto en el desempeño del sector minero de América Latina.³⁴ El acervo de capital acumulado y la experiencia

34. A menos que se indique otra cosa, los datos en esta sección provienen de Mogueillansky y Bielschowsky (2000, capítulo III).

tecnológica de actores económicos involucrados fueron también importantes. La evolución de los mercados internacionales de minerales proporcionó el contexto en que ocurrieron los diversos cambios.³⁵

A partir de comienzos del decenio de 1990, el sector minero de la región se benefició con una inversión dinámica en exploración y explotación.³⁶ La inversión en explotación se concentró fuertemente en Chile, y Brasil ocupó un distante segundo lugar (véase el cuadro VI-14). La formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB total de este sector aumentó acentuadamente en Chile, pasando de 1% en 1975-1979 a 4.4% en 1990-1997, mientras que en Brasil disminuyó de 0.2% a 0.1% en el mismo período. Se mantuvo constante en cerca de 0.9% en Perú después de una aguda baja a comienzos de la década de 1990 (véase de nuevo el cuadro VI-6).³⁷

Las tendencias de la inversión minera estuvieron determinadas principalmente por la interacción de tres factores: la evolución del mercado mundial, los nuevos regímenes sectoriales, y las estrategias de las empresas que invirtieron. La evolución sectorial fue una función del mercado mundial, que se caracteriza por ciclos relativamente regulares de subinversión y sobreinversión, causados por indivisibilidades y proyectos con largos períodos de maduración. En el largo plazo, las tasas de aumento del consumo y la producción tienden a coincidir.

El valor del consumo mundial anual de minerales y metales se incrementó de 93 mil millones de dólares a 172 mil millones entre 1980 y 1996. Este período puede dividirse en dos fases, caracterizadas por dinámicas diferentes. La tasa de crecimiento se desaceleró durante los años ochenta en comparación con los dos decenios anteriores; se aceleró

35. Las exportaciones mineras más que se duplicaron en Argentina de 1990 a 1998, aunque comenzaron a partir de un punto muy bajo. Las exportaciones también se incrementaron considerablemente en Chile y Perú, aunque disminuyeron en 1998 cuando la crisis internacional afectó duramente a estos países.

36. La región en conjunto aumentó su participación en el total mundial destinado a exploración de 26% a 29% durante los años 90; la inversión se concentró en Chile (51%) y Brasil (24%), con el resto principalmente en Perú (12%) y Argentina (10%).

37. La periodización empleada en esta sección y en la sección sobre electricidad y telecomunicaciones difiere de la que se utilizó en la sección sobre las manufacturas. Ello se debe a la falta de información cuantitativa y, más fundamentalmente, al hecho de que el factor determinante principal de la evolución de estos sectores (a saber, la privatización) ocurrió durante lo que se identificó como la segunda fase de la evolución del proceso de inversión. Por consiguiente, es más útil trabajar con una periodización que contenga dos etapas: antes y después de la privatización.

CUADRO VI-14
 INVERSIÓN EN MINERÍA, 1990-1997
 (Miles de millones de dólares y porcentajes)

<i>Países</i>	<i>Inversión total</i>	<i>Participación por país</i>
Argentina	2.3	9.1
Brasil	4.4	17.6
Chile	15.5	61.7
Perú	2.9	11.6
Total	25.1	100.0

Fuente: Graciela Moguillansky y Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

luego a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa. Siguiendo la habitual trayectoria cíclica, el alza del consumo estimuló una mayor oferta, lo que fue posible gracias a mayores inversiones, lo cual ocasionó a su vez una baja de los precios que se acentuó hacia el final de la década como resultado de la crisis internacional.

Las reducciones de precios obligaron a introducir una serie de innovaciones tecnológicas para reducir los costos, elevar la productividad y aumentar las utilidades.³⁸ Estas innovaciones, como la mecanización, los métodos automatizados de control, la robotización, los nuevos métodos de tratamiento de los minerales y el uso de satélites en la exploración, fueron puestas en práctica por subsidiarias de las ETN, especialmente en la explotación de hierro, cobre y oro.

El papel cada vez más importante de las ETN se vio facilitado por las importantes reformas que eliminaron las restricciones al capital extranjero, modificaron los sistemas para el otorgamiento de concesiones y cambiaron el régimen tributario. Chile fue el primer país en establecer un marco jurídico (en 1974) que no discriminaba entre el capital nacional y el extranjero en el sector minero, seguido por Argentina y Perú en los primeros años del decenio de 1990 y Brasil en 1995. Los cambios en la legislación que rige las concesiones mineras procuraban reducir la incertidumbre y el riesgo en áreas en que los costos de inversión pueden

38. Katz (2000, capítulo IV).

recuperarse sólo a largo plazo. En 1980 Chile promulgó las llamadas concesiones legales plenas, que situaron las concesiones exclusivamente en el ámbito de la judicatura. En virtud de ello, la expropiación implicaría una indemnización plena calculada según el valor comercial de la concesión, basado en su valor actual. De igual modo, en 1992 Perú instituyó un plan que otorgaba nuevas concesiones por tiempo indefinido.³⁹ Los cambios en los sistemas tributarios tendieron a simplificar las estructuras impositivas y en unos cuantos casos, como en Chile, a adjudicar exenciones prácticamente totales del impuesto a la renta. Además, varios países redujeron los costos relacionados con los pagos de impuestos a las remesas al exterior del capital y las utilidades.

Los cambios legislativos introducidos en Chile con respecto a la tributación y las concesiones no indujeron flujos importantes de inversiones mineras en actividades de explotación durante las décadas de 1970 y 1980: la IED tuvo un promedio de apenas 90 millones de dólares anuales en el período 1974-1989; aumentó a 800 millones en 1990 hasta alcanzar un máximo de 1 700 millones de dólares en el período 1993-1997. La Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), empresa de propiedad estatal, fue el principal inversionista hasta 1988. El cambio en el régimen de regulación permitió la aceleración de las inversiones durante los años noventa, pero tuvo poco efecto hasta que el mercado mundial comenzó una tendencia alcista.⁴⁰

Los principales actores en la minería antes del decenio de 1970 fueron las subsidiarias de las ETN, aunque las compañías nacionales medianas y grandes también tuvieron un papel, especialmente en Perú y Brasil. Las nacionalizaciones de los años setenta fortalecieron la labor de las empresas públicas, algunas de las cuales siguen siendo actores importantes en la actualidad (por ejemplo, CODELCO) o lo fueron hasta fines de los años noventa: por ejemplo, en Brasil la Companhia do Vale do Rio Doce (CVRD).

39. Se han adoptado también nuevos tipos de contratos de concesión en la privatización del petróleo y el gas natural. En Argentina y Perú, la privatización ha sido casi total, mientras que en Bolivia y Colombia ha sido sólo parcial, y en Brasil y México los monopolios estatales todavía tienen el control. Las reformas de los procedimientos para otorgar las concesiones han sido decisivas para lograr mayores flujos de IED hacia este sector, especialmente en Argentina, Bolivia y Colombia. Moguillansky y Bielschowsky (2000, capítulo III) presentan un detallado análisis de la dinámica de la inversión en este sector.

40. En el período 1974-1985, se emprendieron importantes inversiones en exploración que sentaron las bases para actividades posteriores de explotación.

Las estrategias y el desempeño de las empresas públicas variaron en gran medida según los diferentes países. CODELCO emprendió importantes procesos de modernización, inversión y celebración de alianzas con otras empresas con fines de exploración y explotación, todo lo cual le permitió el acceso al financiamiento. La inversión en las empresas públicas de Perú disminuyó de 259 millones de dólares en 1976-1979 a 27 millones en 1990-1992. Ello explica la baja de la formación bruta de capital como porción del PIB total en el sector de la minería, que se mostró anteriormente. En Brasil, el Estado fue el principal dueño de yacimientos minerales hasta la privatización de la CVRD en 1997. La baja de la inversión en el sector minero de Brasil se puede atribuir a una falta de exploración, debida a la escasez de recursos al alcance del sector público, a las restricciones a la inversión extranjera (que permanecieron en vigor hasta 1995) y a la falta de infraestructura (como energía, caminos y transporte). Las inversiones estatales se mantuvieron estables en alrededor de 36 millones de dólares en el período 1978-1995, mientras que la inversión privada nacional fue extremadamente inestable y la inversión extranjera se redujo de 51 millones de dólares en el período 1978-1985 a 10 millones en el de 1990-1995.

A comienzos del decenio de 1990, las empresas extranjeras intensificaron sus actividades en el sector minero de la región por la vía de las privatizaciones en Perú y la extensión de la inversión hacia áreas no asignadas a CODELCO en Chile, aunque el capital nacional mantuvo una fuerte presencia. Pese a ello, en Brasil la inversión extranjera no afluyó abundantemente hacia el sector minero después de la liberalización de las inversiones, debido a la saturación del mercado mundial y a que la falta de exploración en los años anteriores significó que hubiese escaso conocimiento respecto de las reservas minerales del país. Esta última puede ser la principal razón del bajo nivel de inversión en la minería en Brasil, mientras que en otras partes de la región se incrementó rápidamente. En la segunda mitad del decenio de 1990, la inversión extranjera fue considerable no sólo en Chile sino también en Perú, donde el financiamiento de las actividades mineras se hizo más dinámico en 1997-1998.⁴¹ En Argentina, la inversión extranjera en la

41. Hubo también expectativas de importantes inversiones en los llamados megaproyectos principalmente en las áreas de la minería del cobre y el gas natural, inversiones que, de llevarse a cabo, llegarían a un monto cercano a 5 000 millones de dólares.

minería pasó de apenas 2 millones de dólares en 1992 a 316 millones en 1996, lo que puso al país de un golpe entre los más atractivos del mundo para inversiones mineras.

Las inversiones de compañías extranjeras y de grandes empresas nacionales tendieron a ser a largo plazo y a emplear tecnología de vanguardia. Contribuyeron de esa manera al progreso tecnológico del sector. Estas empresas no tuvieron dificultad para financiar sus inversiones y a menudo se aliaron entre sí para emprender proyectos en gran escala. Los cambios en el marco jurídico que eliminaron las restricciones a la contratación de préstamos extranjeros, junto con la disminución de los impuestos a las remesas de capital y a las utilidades, dieron un impulso a la utilización de recursos del exterior. Sin embargo, como las ETN se desempeñan como empresas mundiales, tuvieron pocos incentivos para establecer actividades con mayor valor agregado en los países en que se desarrolla la minería. Por lo tanto, las minas tienden a funcionar como enclaves, con escasa aunque creciente vinculación al resto de la economía nacional.

El estímulo a la inversión en la minería parece estar concentrado en relativamente pocos países y productos. Aparte del hecho obvio de que esto refleja una variación en la disponibilidad de yacimientos, la diferencia entre el desempeño de Chile y Perú hasta mediados de los años noventa ilustra la ventaja de que gozaba aquel por haber sido el primero en establecer un marco regulador favorable a la inversión extranjera, y estar de esa manera en condiciones de aprovechar los cambios que se verificaron en el mercado mundial a fines de los años ochenta.

E. REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA Y PRIVATIZACIÓN EN ELECTRICIDAD Y TELECOMUNICACIONES

Los sectores de electricidad y telecomunicaciones experimentaron grandes cambios en la década de 1990. Durante mucho tiempo, los actores principales en materia de producción e inversión en estos sectores fueron las empresas públicas, que rara vez lograban optimizar su desempeño, puesto que su comportamiento estaba determinado por objetivos que con frecuencia se contradecían entre sí: generar empleo, proporcionar servicios de bajo precio a consumidores de ingresos bajos y subven-

cionar a otras empresas a expensas públicas.⁴² Este comportamiento no fue propicio a la incorporación del progreso tecnológico o la ampliación de los servicios cuando se restringió el gasto público. La mayoría de los países iniciaron procesos de privatización y establecieron nuevas reglas del juego. Estas reglas estaban dirigidas a los mercados de servicios privatizados y de nuevos productos, especialmente en el campo de las telecomunicaciones. Las gestiones en estas áreas determinaron el nivel y la estructura de la inversión sectorial. Se incorporaron nuevos actores por medio de la privatización y la apertura, a inversionistas nacionales y extranjeros, de mercados que antes estaban limitados al Estado. La manera y el contexto en que la privatización se llevó a cabo determinaron los tipos de actores que ingresaron en cada caso al mercado.

Chile comenzó a privatizar estos servicios a comienzos del decenio de 1980 y había terminado fundamentalmente el proceso al finalizar ese decenio. La privatización tuvo lugar durante un período de crisis económica. Como sostiene Moguillansky, el proceso estuvo acompañado de políticas específicas para estimular la participación de nuevos actores, que serían decisivos para el éxito de éste.⁴³ Ejemplos de estas políticas son la modernización y reestructuración financiera de las empresas antes de la privatización, la promulgación de una nueva legislación para regular las tarifas aplicadas por las empresas que se privatizarían, y medidas para estimular a los actores privados reacios a participar en el proceso de privatización.

Este conjunto de políticas produjo beneficios y costos. Entre los beneficios más importantes se debe mencionar la oportunidad de aprendizaje que tales políticas crearon para los actores del país, que pudieron adquirir conocimientos especializados en materia de gestión administrativa que posteriormente usaron para participar con eficacia en privatizaciones similares en otros países de la región. Los costos consistieron en el menguado ingreso obtenido por el Estado a cambio de activos valiosos y la falta de transparencia que caracterizó al proceso. Los participantes en las privatizaciones fueron principalmente compañías nacionales e inversionistas institucionales, aunque hubo inversionistas extranjeros que tomaron parte en la privatización de los servicios

42. Salvo que se indique otra cosa, los datos de esta sección provienen de Moguillansky y Bielschowsky (2000, capítulo IV).

43. Véase en Moguillansky (1999) un análisis más detallado de la experiencia chilena.

telefónicos locales. En la segunda mitad de la década de 1990, los inversionistas extranjeros comenzaron a adquirir importantes intereses en la generación de electricidad, que se había privatizado en la década anterior.

La privatización se extendió por toda la región en el decenio de 1990, aunque hubo excepciones en la energía eléctrica y las telecomunicaciones. Por ejemplo, la generación de electricidad para consumo público sigue siendo un monopolio estatal en México,⁴⁴ al igual que el servicio telefónico en Costa Rica. La manera en que se llevaron a cabo las privatizaciones varió según las circunstancias de cada país. La "capitalización" en Bolivia significó la privatización y el compromiso de los compradores de invertir en las empresas privatizadas.⁴⁵ Algunos países intentaron introducir sistemas de "capitalismo popular", estimulando, por ejemplo, a los sindicatos a adquirir acciones de las compañías privatizadas. La mayoría de las ofertas, no obstante, iban dirigidas a la compra de acciones de control, que fueron adquiridas por las empresas internacionales, actuando por su cuenta o en asociación con grupos empresariales del país. Esta estrategia impidió la fragmentación del control, y facilitó el financiamiento de las nuevas empresas, pues les permitió evitar el pago de altos dividendos y retener de esa forma una mayor proporción de las utilidades, que podían a su vez reinvertirse. La estrategia contribuyó también a un incremento de la concentración.

Las privatizaciones cambiaron la estructura del mercado, pues se introdujo la competencia en la generación de electricidad, el servicio telefónico de larga distancia, los teléfonos móviles y otros servicios de telecomunicaciones. Se originaron mayores presiones competitivas no sólo por la introducción de más participantes en los mercados existentes sino también por la creación de nuevos mercados, cuyos productos comenzaron a competir con los de los mercados existentes, como en el caso de los teléfonos móviles o satelitales con respecto a los servicios telefónicos básicos. La reglamentación sectorial tendía a impedir la

44. Esto no quiere decir que la participación del sector privado no se haya incrementado en el sector eléctrico. Además de generar electricidad para su propio uso, los actores privados participaron en la expansión del sector mediante contratos de construcción-arrendamiento-transferencia con el Estado, así como por medio de la construcción de obras complementarias.

45. La capitalización significó que el Estado mantuvo la mitad de las acciones de la compañía privatizada, y la otra mitad se vendió a los inversionistas, que adquirieron los derechos de control y se comprometieron a invertir sumas importantes para capitalizar la empresa.

integración vertical de diferentes segmentos de actividades, como en el sector eléctrico en Argentina, Bolivia y Perú. Al mismo tiempo, las condiciones bajo las cuales se llevaron a cabo las privatizaciones y los marcos reguladores que regían los mercados privatizados establecieron reservas de mercados y crearon barreras al ingreso de nuevos competidores en segmentos posiblemente disputables en el sector de las telecomunicaciones. Así, por ejemplo, los servicios de larga distancia se abrieron a la competencia en Chile sólo en 1994 y, en México, en 1997.

En este contexto de acentuada competencia en ciertos segmentos, junto con el mantenimiento de condiciones monopolísticas u oligopolísticas sumamente concentradas en otros, los sistemas reguladores que determinaban las tarifas de los servicios tuvieron un fuerte impacto en el desempeño de la inversión. Los organismos reguladores responsables de estos sectores pasaron por un proceso de aprendizaje al respecto.⁴⁶ Descubrieron que los mercados con una reglamentación más débil y barreras más estrictas al ingreso tendían a cobrar tarifas más altas por el servicio y a persistir en subsidios cruzados.⁴⁷ En contraste con ello, las tarifas se redujeron considerablemente en los países que habían establecido mecanismos y fórmulas más transparentes para fijar las tarifas, y en sectores más abiertos a la competencia. Además de adjudicar períodos de competencia limitada, los países de la región ofrecieron fuertes incentivos a los inversionistas para que participaran en el sector de la electricidad. Se puede mencionar la compra de energía por el Estado en Colombia y México y la legislación tarifaria que aseguró niveles de rentabilidad en Bolivia, Chile y Perú.

Es difícil evaluar el impacto de los procesos de privatización en la inversión y la incorporación del progreso tecnológico en las telecomunicaciones y la electricidad, debido a la falta de información comparable entre los países, los caminos heterogéneos a lo largo de los cuales se desarrollaron los procesos en los diversos países, y el breve período transcurrido desde las privatizaciones.

46. Las fallas en materia de regulación, evidenciadas por los serios problemas en el suministro de energía eléctrica en Argentina y Chile a comienzos de 1999, demuestran que estos procesos de aprendizaje están lejos de haber terminado, incluso en aquellos países con la más larga experiencia en privatizaciones.

47. Estas subvenciones se dan, por ejemplo, entre servicios telefónicos locales y de larga distancia o entre servicios móviles y básicos.

La situación es más homogénea en el sector de las telecomunicaciones. Todos los países del proyecto, excepto Costa Rica, han terminado el proceso de privatización o han hecho grandes avances al respecto. Unas cuantas ETN, que compiten entre sí por la participación en los mercados mundiales, controlan las empresas privatizadas o bien participan en ellas en forma decidida junto a grupos nacionales. En este sentido, el coeficiente de inversión para el sector aumentó en la mayoría de los países considerados en el cuadro VI-15. Estas inversiones se reflejaron también en una expansión del servicio, según se infiere del total de líneas instaladas.⁴⁸ Las privatizaciones cumplieron un papel crucial en la evolución de la inversión, pero no fueron el único factor determinante de la dinámica sectorial. Entre otros factores importantes pueden mencionarse también el dinamismo tecnológico del sector a nivel internacional, la rivalidad entre las grandes ETN por los nuevos mercados, y las atrasadas condiciones iniciales del servicio en la región. En realidad, las compañías sobrepasaron las metas de expansión de las redes y servicios que se habían negociado durante el proceso de privatización, y la inversión y la productividad también aumentaron en los países que privatizaron más tarde, como Brasil, o que no privatizaron, como Costa Rica.

La dinámica fue más dispareja en el sector eléctrico. Costa Rica, Jamaica y México no privatizaron sus empresas públicas, aunque México estimuló la participación del sector privado en el financiamiento. Argentina, Bolivia, Colombia y Perú realizaron importantes avances hacia la privatización, aunque el Estado mantuvo un papel importante en la inversión. Chile emprendió una privatización total a partir de los años ochenta. Los datos sobre la evolución de la inversión no muestran un desempeño dinámico del sector en conjunto (véase el cuadro VI-15), pero es importante tener en cuenta dos factores pertinentes. En primer lugar, en algunos países, como Argentina, el Estado realizó importantes inversiones antes de la privatización, lo que disminuyó las presiones sobre el sector privado para que invirtiera inmediatamente después de su ingreso al mercado. En segundo lugar, aquellos países en los cuales los datos nos permiten evaluar las tendencias en de la inversión privada

48. Katz (2000, capítulo IV); Walter y Senén (1998).

CUADRO VI-15
 INVERSIÓN EN TELECOMUNICACIONES Y ELECTRICIDAD, 1980-1997
 (Porcentaje del PIB)

Sectores y países	1980-1988	1989	1990-1995	1997
<i>Telecomunicaciones</i>				
Argentina	n.d.	n.d.	0.7	n.d.
Bolivia	n.d.	n.d.	0.7	2.3
Brasil	0.4	0.6	0.6	0.8
Colombia	0.4	0.5	0.7	1.4
Chile	0.6	0.6	1.3	1.9
México	n.d.	0.4	0.5	0.2
Perú	0.1	0.1	1.1	0.8
<i>Electricidad</i>				
Argentina	1.3	0.5	0.4	0.3
Bolivia	n.d.	0.8	1.5	2.3
Brasil	1.6	1.7	1.1	0.6
Colombia	2.4	1.7	2.2	2.6
Costa Rica ^a	1.9	n.d.	1.8	2.6
Chile	1.7	2.0	1.3	2.1
México	n.d.	0.6	0.6	n.d.
Perú	1.4	0.4	1.1	1.2

Fuente: Graciela Moguillansky y Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas económicas: América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Incluye las telecomunicaciones.

(Chile, Colombia y Perú), la tasa de crecimiento igualó o sobrepasó los niveles correspondientes de inversión pública.⁴⁹

En los sectores de la electricidad y las telecomunicaciones, ocurrieron avances tecnológicos decisivos tras la privatización. Los avances en la producción de electricidad reflejaron la incorporación de nuevos procesos, como el uso de turbinas de gas de ciclo combinado y la

49. Moguillansky y Bielschowsky (2000, capítulo IV). En Chile, el sector privado emprendió importantes inversiones en el período 1986-1996 que no se reflejan en la inversión como porcentaje del PIB total, debido a la disminución de la inversión estatal y al fuerte crecimiento del PIB en el período.

adopción de nuevas formas de gestión estratégica. El sector de las telecomunicaciones se benefició de la revolución en las tecnologías de información.

Las privatizaciones estuvieron acompañadas de la expansión de las redes telefónicas, pero también de la incorporación de nuevas áreas de actividad y servicios de mejor calidad. El grado de digitalización ofrece un indicador de esto último y revela un fuerte incremento absoluto así como una convergencia sorprendentemente rápida hacia la frontera internacional, representada por los niveles de los Estados Unidos (véase el cuadro VI-16). Una convergencia similar se evidencia en el número de líneas en servicio por empleado, lo que es un buen indicador del promedio de productividad laboral en el sector. Katz informa acerca de considerables avances en otros indicadores del desempeño, como la reducción del número de clientes que carecen del servicio y de la cantidad media diaria de fallas del servicio que esperan reparación. Los indicadores del uso de los recursos humanos en las empresas privatizadas muestran también un apreciable grado de modernización, así como mejoras en las relaciones laborales, tales como el aumento de la cantidad de profesionales, la reducción del promedio de edad y de antigüedad de los empleados, la disminución del ausentismo.⁵⁰

Las privatizaciones afectaron con intensidad a los sectores de la electricidad y las telecomunicaciones, incluso más que en el caso de la minería. La inversión repuntó, al tiempo que la calidad y la productividad convergieron hacia niveles internacionales, aunque el desempeño de las telecomunicaciones fue muy superior al de la electricidad. Actualmente, su problema principal es la insuficiencia de marcos reguladores sectoriales, lo cual, junto con la debilidad de los organismos reguladores que supervisan a las empresas, se tradujo a menudo en el establecimiento de barreras al ingreso en diversos segmentos del mercado. La electricidad se enfrenta además a otro problema: mantener las tendencias de la inversión y el progreso tecnológico en circunstancias de un menor apoyo estatal y de tarifas fijadas bajo condiciones menos favorables.

50. Katz (2000, capítulo IV).

CUADRO VI-16
INDICADORES DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD EN
LAS TELECOMUNICACIONES, 1986-1996

Indicadores	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Digitalización (porcentajes)</i>											
América Latina											
y el Caribe*	1.4	5.3	15.0	16.6	23.6	27.8	39.6	49.8	60.7	69.0	74.5
Estados Unidos	26.0	32.0	36.0	41.0	47.0	52.7	58.7	66.0	74.1	78.4	80.5
<i>Líneas en servicio por empleado (número)</i>											
Argentina	70	50	55	59	62	70	90	110	150	170	296
Brasil	70	75	80	80	85	90	100	110	130	160	170
Chile	65	n.d.	n.d.	70	84	125	152	177	208	235	291
México	95	90	95	100	110	120	130	150	160	170	160
Uruguay	72	77	70	59	60	65	65	70	100	110	150
América Latina											
y el Caribe*	72	70	73	78	86	98	110	123	139	158	185
Estados Unidos	140	138	144	150	149	154	163	170	174	183	190

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de Jorge Walter y Cecilia Senén G., "La privatización de las telecomunicaciones en Latinoamérica y el caso argentino: balance de un período de transición", Santiago de Chile, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1998, inédito; y Graciela Moguillansky y Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

* Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela.

F. EL AUMENTO DE LA HETEROGENEIDAD SECTORIAL EN EL EMPLEO

A nivel agregado, como vimos en el capítulo V, las reformas tuvieron un impacto negativo en la creación de empleo. En el plano sectorial, el impacto de las reformas varió considerablemente, en parte debido a que interactuaron con tendencias que se manifestaban desde mucho antes. La prolongada tendencia a un empleo decreciente en la agricultura y a un incremento del empleo en los servicios se aceleró en la década de 1990.⁵¹ Al mismo tiempo, la vigorosa expansión del empleo en el sector

51. Salvo que se indique otra cosa, la información en esta sección proviene de Weller (2000, capítulo V).

manufacturero, que se había detenido a comienzos de los años ochenta y luego se reanudó al terminar esa década, parece haber llegado a su fin.⁵²

Entre 1990 y 1997, el empleo agrícola disminuyó en un promedio anual de 0.9% en los nueve países del proyecto (véase el cuadro VI-17). En tres países en los que bajó el empleo total en el sector (Brasil, Chile y Costa Rica), la agricultura familiar y la comercial tuvieron un desempeño deficiente (véase el cuadro VI-18). La demanda de mano de obra en las actividades más dinámicas no fue lo suficientemente fuerte como para contrarrestar la pérdida de empleo en las menos dinámicas.⁵³ La economía rural basada en la familia, por su parte, ni siquiera generó puestos de trabajo suficientes para cubrir el incremento vegetativo de su población. En los países donde aumentó el empleo total en el sector (México y Perú), el empleo se expandió en todas las categorías principales, a saber, los trabajadores asalariados, trabajadores independientes y trabajadores no asalariados. En Perú, el excepcional aumento de la fuerza laboral rural se explica por la mayor seguridad en las áreas rurales.⁵⁴

Influyeron en estas situaciones los factores demográficos de cada país y las oportunidades de empleo en la agricultura y en el resto de la economía, tanto urbana como rural. De hecho, a mediados del decenio de 1990 más del 20% del total de la fuerza laboral agrícola vivía en áreas urbanas.⁵⁵ Al mismo tiempo, los residentes rurales se empleaban cada vez más en labores no agrícolas, que actualmente representan más del 30% del empleo principal de los residentes rurales y más del 40% de sus ingresos.

52. Reinhardt y Peres (2000) muestran que la agricultura redujo su participación en el empleo total de 41% en 1970 a 24% en el período 1995-1997, en tanto que la industria total, que incluye las manufacturas y la construcción, redujo su participación de 23% a 21%. La participación de los servicios se incrementó de 36% a 55% en el mismo período.

53. Esta no era la situación en los años ochenta. En Chile y Costa Rica, por ejemplo, las exportaciones agrícolas no tradicionales contribuyeron al fuerte aumento del empleo a mediados de dicha década (Gómez y Echeñique, 1988; Weller, 1996).

54. Los datos relativos a México son de dudosa calidad debido a problemas de medición. En consecuencia, debe tenerse cautela al sacar conclusiones de ellos.

55. Según la definición del censo de la población de cada país (véase Dirven, 1999).

CUADRO VI-17
AUMENTO DEL EMPLEO POR SECTOR, 1990-1997^a
(Porcentajes)

Sectores	Aumento del empleo	Contribución al total
Agricultura	-0.9	-13.2
Industria manufacturera	1.1	8.5
Construcción	2.7	8.8
Comercio, restaurantes y hoteles	3.6	32.7
Electricidad, gas y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.9	12.0
Servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a las empresas.	6.9	13.4
Servicios sociales, comunales y personales.	2.7	41.7
Otros	-3.1	-4.0
Total	2.0	100.0

Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Promedios ponderados anuales respecto de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú.

CUADRO VI-18
CAMBIO EN EL EMPLEO AGRÍCOLA POR CATEGORÍA
OCUPACIONAL, 1988-1997
(Porcentajes)

Países (períodos)	Asalariados	Por cuenta propia	Trabajadores no asalariados	Empleo agrícola total ^a
Brasil (1992-1997)	-2.6	-0.8	-2.8	-1.9
Chile (1990-1996)	-0.8	1.3	-8.5	-0.8
Colombia (1988-1995)	n.d.	n.d.	n.d.	-1.3
Costa Rica (1990-1996) ^b	0.1	-1.1	-7.4	-1.1
México (1991-1997)	5.7	2.7	3.0	1.6
Perú (1994-1997) ^b	8.5	8.2	10.5	9.4

Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Incluye otros tipos de empleo no especificados.

^b Los trabajadores por cuenta propia incluyen a los empleadores.

La dinámica del empleo en todas las actividades agrícolas varió de acuerdo con su intensidad de uso de mano de obra. La reducción de los aranceles de importación, la eliminación de los monopolios de producción o de importación y la sobrevaloración de las monedas nacionales tuvieron como resultado una mayor oferta de equipo agrícola más diversificado y de menor costo. Contrarrestando los precios más bajos, el costo del crédito para el sector agrícola aumentó (anteriormente había estado fuertemente subvencionado en la mayoría de los países) y su disponibilidad decreció cuando se eliminaron las líneas de crédito dirigidas a sectores específicos. Los productores con acceso al crédito fueron en consecuencia los beneficiarios principales de la baja de precio de la maquinaria, pues substituyeron la mano de obra no calificada (a veces temporal) por máquinas, manteniendo de esa manera una fuerza laboral considerablemente más pequeña pero más estable y altamente calificada. La reducción de la demanda laboral se refleja en la evolución de los salarios. En los tres países del proyecto respecto de los cuales se cuenta con información (Chile, Costa Rica y México), los salarios agrícolas cayeron en relación con el salario medio de la economía.

En el decenio de 1990 el empleo en el sector manufacturero aumentó en la región en conjunto, con una tasa anual de crecimiento de 1.1% (véase el cuadro VI-17). Los países del proyecto muestran un marcado contraste en este aspecto, pues en algunos de ellos el empleo en la industria manufacturera se estancó o cayó (Argentina, Brasil, Colombia y Perú), mientras que en otros aumentaba apreciablemente (México y Bolivia) (véase el cuadro VI-19). Weller demuestra que en los países donde el empleo aumentó lentamente o disminuyó, se incrementó el promedio de productividad laboral; lo contrario ocurrió en los países donde aumentó el empleo.⁵⁶ Esta evolución fue consecuencia de la interacción de dos tipos de fuerzas: por un lado, los diferentes ritmos de la creación de empleos en las empresas grandes y en las empresas pequeñas; por otro, los cambios ocurridos en la estructura subsectorial del sector manufacturero.

56. Weller (2000, capítulo V).

CUADRO VI-19
CAMBIO EN EL EMPLEO EN LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA, 1990-1997
(Porcentajes)

<i>Países</i>	<i>Tasa anual de aumento</i>
Argentina (total urbano)	-2.2
Bolivia (capitales provinciales)	8.8
Brasil ^a	0.3
Chile	2.2
Colombia ^b	-0.9
Costa Rica	0.6
Jamaica ^b	1.1
México ^b	4.3
Perú (Lima)	-0.1
Total^c	1.2

Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a Datos correspondientes a 1992-1997.

^b Datos correspondientes a 1991-1997.

^c Promedio ponderado.

Las microempresas y las empresas pequeñas contribuyeron vigorosamente al aumento del empleo. En los seis países del proyecto incluidos en el cuadro VI-20, la trayectoria de creación de puestos de trabajo de este segmento fue mucho mejor que la de las grandes empresas y mejor que el total del sector manufacturero en la mayoría de los países.⁵⁷ De hecho, crearon suficientes puestos de trabajo como para compensar la baja registrada en las empresas más grandes. Argentina, Brasil y Chile experimentaron un fuerte descenso del empleo en la industria manufacturera en las empresas medianas y grandes, mientras que sólo en Bolivia y México aumentó el empleo en las empresas más grandes. En el caso de México, las empresas de mayor tamaño representaron el 42% de la creación de nuevos puestos.

57. La periodización del cuadro VI-20 difiere levemente de la del cuadro VI-19, debido a la diferente disponibilidad de datos desagregados.

CUADRO VI-20
 CAMBIO EN EL EMPLEO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR
 TAMAÑO DE LA EMPRESA, AÑOS NOVENTA^a
 (Porcentajes)

Países (períodos)	Asalariados				Otros	Total
	Micro empresas	Empresas pequeñas	Empresas medianas y grandes	Sin especificar		
<i>Cambio en el empleo</i>						
Argentina (1991-1997)	0.2	0.6	-1.0	-13.6	-2.6	-2.1
Bolivia (1989-1996)	14.3	16.8	5.9	n.d.	16.8	13.3
Brasil (1993-1996)	8.8	4.5	-2.5	-11.1	1.1	-0.7
Chile (1990-1996)	3.0	3.7	-1.9	0.3	2.4	3.1
Costa Rica (1990-1996)	7.4	7.3	-0.3	23.4	-1.3	0.5
México (1991-1997)	12.2	1.7	4.3	-16.3	4.9	4.3
<i>Contribución al cambio total en el empleo</i>						
Argentina (1991-1997)	1.1	8.1	-11.6	-71.4	-26.2	-100.0
Bolivia (1989-1996)	11.6	13.8	9.6	n.d.	65.0	100.0
Brasil (1993-1996)	106.1	53.6	-265.0	-17.7	23.1	-100.0
Chile (1990-1996)	27.6	122.8	-67.8	1.1	16.3	100.0
Costa Rica (1990-1996)	118.0	42.8	-34.4	34.9	-61.3	100.0
México (1991-1997)	26.4	6.7	42.2	-3.7	28.4	100.0

Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, 2000.

^a La definición de los grupos de empresas varía según el país. Las microempresas siempre contienen hasta 5 trabajadores. Las empresas pequeñas emplean de 6 a 9 trabajadores en Costa Rica, 10 o menos en Brasil, 49 o menos en Chile y 50 o menos en Argentina, México y Perú.

Las características de la creación de puestos de trabajo en México fueron diferentes de las de otros países del proyecto, excepto Costa Rica.⁵⁸ Los sectores con alta intensidad de mano de obra aumentaron rápidamente su participación en el empleo total en manufacturas, que aumentó en forma considerable. También se incrementaron en gran número los puestos de trabajo en las industrias de productos de metal,

58. Ocurren procesos similares en otros países de América Central y el Caribe (Buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999).

automóviles y maquiladoras. El empleo en estas últimas, cuya producción consiste fundamentalmente en piezas de automóviles, productos eléctricos y electrónicos y vestuario, llegó a representar más de un millón de puestos de trabajo y cerca de una cuarta parte de todo el empleo en la industria manufacturera del país. La integración al espacio económico de América del Norte había comenzado antes de las reformas, pero éstas aceleraron el proceso. El resultado es que las características del empleo en México se aproximaron a las expectativas descritas al comienzo de este capítulo.

En el plano subsectorial, los datos relativos a las empresas medianas y grandes muestran que se desarrollaron dos procesos simultáneos. Primero, los subsectores con mayor intensidad de mano de obra disminuyeron su participación con respecto a aquellos con alta intensidad de capital. Hubo sectores con alta intensidad de mano de obra, como los de textiles, ropa, productos de cuero y calzado que continuaron perdiendo terreno dentro de la industria manufacturera en la década de 1990 (véase nuevamente el cuadro VI-8), en tanto que la producción, con alta intensidad de capital, de bienes basados en recursos naturales mantuvo la importante participación que había logrado en los decenios de 1970 y 1980.⁵⁹ Aunque algunos subsectores con intensidad relativa de mano de obra eran dinámicos (por ejemplo, los productos de metal), los cambios en la estructura de producción del sector tuvieron un impacto negativo en la creación de empleo. De ese modo, si la composición sectorial de la producción manufacturera no hubiese variado entre 1990 y 1996, el empleo en las empresas medianas y grandes habría caído sólo 0.4% en vez de 0.8%, como promedio simple de los seis países del proyecto que aparecen en el cuadro VI-8. Segundo, a nivel de subsectores, la incorporación del progreso técnico dio como resultado despidos o la creación de menos puestos de trabajo que lo habitual, aun en aquellos con fuertes aumentos de la producción (como los automóviles).

Los salarios en el sector manufacturero aumentaron en relación con el promedio de los salarios en la economía total en solo tres de los países del proyecto (Chile, Costa Rica y México), mientras bajaban en cuatro (Bolivia, Brasil, Colombia y Jamaica). Como se analizó en el capítulo V respecto de las economías en conjunto, estas tendencias indican que no

59. Katz (2000, capítulo II).

hubo una relación de compensación entre la evolución de los salarios y la dinámica del empleo sectorial. Tampoco hubo siempre una relación positiva entre salarios y productividad laboral. En Brasil, la aguda reducción del empleo sectorial implicó una mayor productividad, que estuvo acompañada de una baja de los salarios relativos. Por lo tanto, el aumento de la productividad laboral se debió más a los despidos que a un mejoramiento de las capacidades de la fuerza laboral.

Finalmente, en casi todos los países del proyecto, la brecha salarial entre las empresas formales e informales se amplió en favor de las primeras durante todo el decenio de 1990. Ello es congruente con el hecho de que los avances en productividad se hayan concentrado en las empresas más grandes, y muestra que la segmentación entre las empresas de diferente tamaño incluía todas las variables: inversión, productividad y salarios. Las microempresas fueron las principales proveedoras de puestos de trabajo, pero sólo pudieron ofrecer empleos de poca productividad y con remuneraciones relativamente bajas. Incluso las plantas maquiladoras de México, de acelerado crecimiento, pagaron salarios 30% por debajo del promedio de las manufacturas a mediados de la década de 1990.⁶⁰ El aumento de la demanda de mano de obra en los países con importantes actividades de maquila no pudo contrarrestar la cuantiosa oferta de mano de obra no calificada.

Los empleadores más dinámicos se hallaban en los servicios, a los cuales hay que atribuir más del 95% de la creación neta de nuevos puestos de trabajo (véase el cuadro VI-17). Aunque este sector es sumamente heterogéneo, se pueden identificar dos resultados generales. El primero es que el comercio, los restaurantes y los hoteles, junto con los servicios sociales, comunales y personales, aportaron el 74% de todos los empleos creados en la región. La segunda situación consiste en que los servicios financieros, los seguros, los bienes raíces y los servicios comerciales experimentaron un crecimiento incluso más rápido, al igual que la electricidad, el gas natural y el agua, el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones. Su baja participación en el empleo total, sin embargo, significó que estas categorías aportaran sólo 26% de los nuevos empleos.

60. Buitelaar y Padilla (2000).

Cada una de estas ramas del sector de los servicios es internamente muy variada en términos de la calificación de sus trabajadores. En las actividades de comercio, restaurantes y hoteles, la naturaleza informal de gran parte de las ventas al por menor contrasta marcadamente con la expansión de los grandes supermercados modernos. Una diversidad similar se encuentra en los servicios comunales, sociales y personales y en los servicios financieros, los seguros, los bienes raíces y los servicios a las empresas. Los primeros manifiestan una clara polarización entre la demanda de más mano de obra altamente calificada en salud y educación, por una parte, y el empleo en el servicio doméstico, por otra. En los segundos, las actividades financieras y los seguros contrastan con los servicios a las empresas, que incluyen la seguridad, el mantenimiento y la limpieza.

Las reformas económicas cumplieron un papel importante en el aumento del empleo en los servicios, así como en la polarización que ocurrió en el sector. Aunque la privatización de la electricidad y las telecomunicaciones fue seguida inmediatamente de considerables despidos en la mayoría de los países, dio lugar también a la modernización y expansión de esos servicios, lo que explica el aumento del empleo mencionado más arriba. Del mismo modo, la liberalización comercial tuvo por consecuencia la expansión de los servicios relacionados con los procesos de exportación e importación, en tanto que la liberalización financiera propició el desarrollo de nuevos servicios financieros y la creación de nuevos empleos. Finalmente, las presiones para reducir los costos se tradujeron en la externalización de las actividades de servicio que antes se prestaban dentro de las empresas manufactureras, lo que da cuenta del fuerte desarrollo de los servicios a las empresas.

Estos impactos sectoriales y microeconómicos de las reformas van paralelos a los impactos macroeconómicos. Lo moderado del crecimiento económico, en el contexto de una PEA en aumento, redundó en una creación de puestos de trabajo impulsada por la oferta, que originó una fuerte expansión del empleo en el sector informal. Tal como en el sector manufacturero, algunos creadores muy dinámicos de empleo en los servicios ofrecieron puestos con bajas remuneraciones. En especial, los salarios en el comercio, los restaurantes y los hoteles, que representaron el 33% de la creación neta de puestos de trabajo, bajaron en relación con el promedio de los salarios de la economía en cinco de siete de los países del proyecto.

G. CONCLUSIONES

Los análisis sectoriales y económicos complementan los resultados relativos al crecimiento y el empleo presentados en los dos capítulos anteriores. Detrás de cifras globales que muestran un crecimiento moderado del PIB, la inversión y el empleo, hallamos una considerable heterogeneidad en las tendencias de todos los sectores y tipos de empresas. La formación de capital se concentró en un número relativamente pequeño de subsectores, dando origen a un proceso de especialización que coincidió en muchos casos, pero no en todos, con una fuerte orientación hacia las exportaciones. Sin embargo, no por ello se dejó de lado la producción para el mercado interno: el mediocre desempeño de sectores como vestuario y calzado se vio compensado por el excelente desempeño del sector de alimentos.

Las grandes empresas fueron los inversionistas más importantes, aunque hubo empresas pequeñas que tuvieron alguna presencia en determinadas actividades en que la inversión aumentó rápidamente. Entre las empresas grandes, las subsidiarias de las ETN ganaron terreno frente a los grandes conglomerados nacionales. Estas subsidiarias fueron responsables de parte importante del incremento de la inversión, no sólo en las áreas más dinámicas del sector manufacturero, sino también en la minería y las telecomunicaciones. Las privatizaciones, la liberalización de las reglamentaciones que impedían que las empresas extranjeras invirtieran en muchos sectores y la globalización de importantes industrias se combinaron para fortalecer la situación de las empresas extranjeras.

Tal como ocurrió con la inversión, el progreso tecnológico no se distribuyó homogéneamente entre los sectores y las empresas. Los subsectores de manufacturas en los que la inversión aumentó con mayor rapidez mostraron en general un fuerte incremento de la productividad y, en muchos casos, cerraron la brecha de productividad con respecto a los Estados Unidos. Ello fue en parte la continuación de los procesos de ajuste iniciados durante la crisis de los años ochenta e incluso antes. Si bien la brecha entre la productividad de las grandes empresas y la de las pequeñas y medianas se estrechó en algunos países, el desempeño siguió siendo extremadamente disímil. Los procesos de modernización,

al igual que la inversión, ocurrieron principalmente en las grandes empresas.

La importancia de los factores externos en la incorporación de nuevas tecnologías aumentó conjuntamente con la inversión. La creciente relevancia de los bienes de capital importados, la sustitución de los insumos nacionales por insumos importados y la construcción de instalaciones tecnológicamente avanzadas dieron como resultado una mayor presencia de componentes extranjeros en los sistemas nacionales de innovación de la región. Al mismo tiempo, el Estado redujo su participación en actividades tecnológicas, pero los actores privados no siempre han actuado para llenar el vacío.⁶¹

La liberalización comercial y la privatización fueron las reformas que tuvieron el mayor impacto a nivel sectorial y microeconómico. La liberalización comercial obligó a las empresas a elevar la competitividad, mediante la sustitución de insumos nacionales por importados. Facilitó también los procesos de integración subregional que abrieron los mercados a los subsectores de manufacturas en los que la inversión y la incorporación del progreso técnico fueron más dinámicas. La privatización, entretanto, fue decisiva para estimular los sectores de minería, electricidad y telecomunicaciones, especialmente cuando coincidió con un ambiente internacional favorable u ocurrió en sectores que experimentaban un cambio tecnológico acelerado.

A pesar de muchos desarrollos positivos, subsisten problemas importantes, como el creciente déficit del comercio de manufacturas; la índole de enclave de las grandes empresas mineras; la incertidumbre acerca de las futuras inversiones en el sector de la electricidad una vez que la capacidad actualmente instalada se utilice plenamente y las tarifas de los servicios se fijen bajo condiciones de mercado, y la deficiente regulación además de las altas barreras al ingreso de nueva competencia en las áreas de electricidad y telecomunicaciones.

A un nivel más general, las reformas no resolvieron, y probablemente empeoraron dos problemas: la inversión se mantuvo concentrada en grandes empresas que no han mostrado la capacidad de establecer vinculaciones verticales con las empresas más pequeñas, y la búsqueda de la competitividad eliminó cadenas de proveedores por la vía

61. Katz (2000, capítulo VI).

del incremento de la importación de insumos. Ambos procesos propiciaron la especialización y una mayor eficiencia, pero también dieron origen a la polarización entre los actores y la persistencia de la restricción externa al crecimiento.

Además, las reformas no produjeron el aumento del empleo previsto en los sectores de bienes comerciables. La agricultura comercial y las empresas manufactureras del sector formal experimentaron un importante proceso de modernización, que implicó un uso más intensivo de capital. Esto afectó negativamente la creación de empleo en aquellos sectores donde la producción aumentó con mayor vigor, como los productos basados en los recursos naturales y la industria automotriz. Ocurrieron cambios también entre los sectores, así como dentro de ellos. Específicamente, las actividades que tradicionalmente han generado gran número de empleos, como textiles y confección, disminuyeron en forma general. Sólo las plantas maquiladoras, que funcionan bajo condiciones diferentes de las del resto de la economía, proporcionaron el fuerte aumento de las actividades con alta intensidad de mano de obra que se preveía como resultado de las reformas.

El lento crecimiento de los bienes comerciables con alta intensidad de mano de obra tuvo varias causas. En primer lugar, la contradicción existente entre las reformas, que pretendían avanzar hacia un modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones, y las políticas macroeconómicas, que redundaron en tipos de cambio sobrevalorados, envió a los productores señales ambiguas que dificultaron la inversión en los sectores comerciables. Esta contradicción originó crisis que produjeron un alto grado de inestabilidad en el crecimiento del PIB y tuvieron por consiguiente un efecto negativo en la inversión. En segundo lugar, los supuestos acerca de las ventajas comparativas de la región eran errados, al menos en el nivel de generalización en que se aplicaban. La experiencia regional y las comparaciones internacionales han demostrado que la ventaja principal de América Latina en general, y de los países sudamericanos en especial, radica en los recursos naturales más que en la mano de obra no calificada. Esta realidad se vio acentuada por los cambios en los precios relativos de los factores de producción, que ocurrieron cuando la liberalización comercial redujo pronunciadamente el costo relativo de los bienes de capital.

Los servicios absorbieron gran parte de la mano de obra residual no empleada por las manufacturas y la agricultura. Con ello aumentó la

polarización entre las actividades que se habían modernizado rápidamente y las actividades tradicionales, que empleaban por lo general una fuerza laboral insuficientemente calificada. La mano de obra residual tendía a ser empleada por estas últimas, ocasionando así un lento crecimiento en la productividad global del sector. Las microempresas ofrecieron el mayor número de puestos de trabajo, en su mayoría informales. La baja tasa de creación de puestos por las empresas grandes y modernas que ofrecían salarios más altos fue la causa de un aumento de la brecha salarial. De ese modo, el mediocre desempeño en materia de empleo en los sectores comerciables ha ido acompañado de una heterogeneidad y una polarización crecientes del mercado laboral.

CAPÍTULO VII

LA AGENDA DE POLÍTICAS PARA LA NUEVA DÉCADA

En este capítulo final del libro se resumen las conclusiones del proyecto acerca de la trayectoria de las nueve economías que hemos estudiado, centradas en la manera en que las reformas han producido cambios en las economías a nivel agregado, sectorial y microeconómico. Intentamos también determinar la dirección en que parecen ir las economías con el fin de explicar las razones que nos mueven a emprender la segunda tarea del capítulo: proponer una serie de recomendaciones de políticas en cuanto a cómo mejorar el desempeño de las nueve economías a medida que avanzan hacia el nuevo siglo. Pese a que estamos de acuerdo con muchos de los procesos que han tenido lugar en los últimos 10 a 15 años, creemos que las reformas y las políticas que los han acompañado pueden dar mejores resultados. Es el caso especialmente del empleo y la equidad, pero el crecimiento también tiene que ser más dinámico.

A. LAS REFORMAS Y SU IMPACTO

Los nueve países del proyecto introdujeron cambios importantes en las estrategias de desarrollo y en las políticas públicas. Se adoptó un conjunto de reformas "de primera generación" —la liberalización de las importaciones, la liberalización financiera interna, la apertura de la cuenta de capital, la privatización y la reforma tributaria— para abrir las economías y para reforzar el papel de las fuerzas del mercado. Además, las políticas macroeconómicas se volvieron más equilibradas y el gasto social aumentó considerablemente. Sin embargo, a pesar de las tendencias generalmente similares de las políticas, los países se diferenciaron en forma apreciable en lo concerniente al grado de profundidad con que

pusieron en práctica las reformas y al estilo en que éstas se introdujeron. Las reformas se aplicaron en diverso grado en los nueve países debido a las diferencias en las condiciones iniciales, especialmente las tasas de inflación, el desempeño pasado en materia de crecimiento y las distorsiones económicas. Los países con condiciones iniciales especialmente negativas, a saber, Argentina, Bolivia, Chile y Perú, resultaron ser reformadores radicales. Presumiblemente pensando que tenían muy poco que perder y mucho que ganar, llevaron a cabo muchas reformas de manera rápida. Otros países, que habían tenido un buen desempeño en períodos anteriores y que querían preservar ciertos elementos en su sociedad y en su economía, se convirtieron en reformadores cautos. Este grupo, compuesto de Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica y México, abordó las reformas de manera más gradual y selectiva.

Los resultados de las reformas no fueron tan positivos como predecían sus partidarios ni tan negativos como temían sus oponentes. De hecho, las reformas en sí mismas parecen haber tenido un impacto sorprendentemente débil a nivel agregado, si nos basamos en cálculos hechos utilizando promedios regionales. Solamente cuando nos desplazamos hacia el nivel de país, el nivel sectorial y el nivel microeconómico la magnitud de los cambios comienza a hacerse aparente. Los principales resultados a nivel agregado pueden resumirse en cinco puntos.

- El crecimiento se recuperó con respecto al decenio de 1980, pero no hubo un repunte (o descenso) generalizado de la producción; muchos países crecieron por debajo de las tasas que habían alcanzado en el período base de 1950-1980. Los datos econométricos indican que el impacto de las reformas fue positivo, pero pequeño.

- Las exportaciones aumentaron considerablemente, pero las importaciones lo hicieron aún con mayor rapidez, lo que se tradujo en un incremento de los déficit comerciales.

- La inversión y la productividad recuperaron el terreno perdido en la década de 1980, pero no ocurrieron grandes avances. Al igual que con el crecimiento, las reformas tuvieron un efecto positivo pero menor.

- La creación de empleos se rezagó debido a las moderadas tasas de crecimiento, y hubo serios problemas con respecto a la calidad de los nuevos puestos de trabajo. Las reformas parecen haber tenido un efecto negativo en cuanto a los aspectos cuantitativos de la creación de puestos, pero una vez más éste fue de menor cuantía.

– La desigualdad aumentó levemente, aunque los serios problemas de medición que se presentaron impiden hacer un análisis preciso de las tendencias de la distribución del ingreso. Las reformas tuvieron un efecto moderado y negativo en la distribución, al igual que en el caso del empleo.

Los cambios más importantes en materia de políticas en toda una generación, por lo tanto, tuvieron como resultado cambios bastante limitados en el desempeño a nivel agregado. Las hipótesis que se presentaron en el capítulo I proporcionan elementos para resolver este enigma. En primer lugar, las reformas actuaron con lentitud, sobre todo en cuanto a la inversión, debido a la gran incertidumbre que suscitaron; ello se vio a menudo exacerbado por la inestabilidad macroeconómica. La incertidumbre dio lugar a tres fases en el proceso de inversión posterior a las reformas: una baja inicial, una recuperación y –sólo después de que se disiparan los factores transitorios que produjeron las dos primeras fases– una consolidación a niveles normales. En segundo lugar, las reformas y las políticas fueron a menudo incongruentes entre sí, lo que aumentó la incertidumbre que los inversionistas debían enfrentar. En tercer lugar, las variables internacionales, especialmente los inestables flujos de capital, contribuyeron a la incongruencia y la incertidumbre. En cuarto lugar, los diferentes actores (vale decir, los países y las empresas) tenían diferentes aptitudes para responder a las reformas; sólo unos cuantos pudieron aprovechar rápidamente las nuevas oportunidades, lo que contribuyó a un cambio lento y a la desigualdad. En quinto lugar, las reformas fueron incompletas y, por ello, necesitan políticas complementarias que las hagan funcionar adecuadamente. Sólo ahora la mayoría de los países comienzan a poner en práctica una "segunda generación" de reformas, que implica el mejoramiento de los sistemas de regulación, la administración pública, el poder judicial y especialmente la educación.

Los proponentes de las reformas esperaban que los resultados en materia de crecimiento, empleo y equidad mostraran una relación coherente y positiva como consecuencia de los cambios en las políticas. Se pensaba que las reformas incrementarían la eficiencia de las economías y proporcionarían incentivos para una mayor inversión. La inversión y el aumento de la productividad aumentarían las tasas de crecimiento. A su vez, el mayor crecimiento generaría más empleo, especialmente para la mano de obra no calificada, y redundaría en más equidad. En el cuadro VII-1 se presenta un conjunto de indicadores cualitativos que resumen los resultados del desempeño real en comparación con esas expectativas.

CUADRO VII-1
RELACIÓN ENTRE LAS REFORMAS Y LOS RESULTADOS
EN LOS AÑOS NOVENTA

<i>Países</i>	<i>Reformas^a</i>	<i>Inversión^b</i>	<i>Productividad^c</i>	<i>Crecimiento^d</i>	<i>Empleo^e</i>	<i>Equidad^f</i>
Argentina	Radical	=	+	+	-	-
Bolivia	Radical	+	-	+	+	-
Brasil	Cautó	-	-	-	-	=
Chile	Radical	+	+	+	+	+
Colombia	Cautó	+	-	-	-	-
Costa Rica	Cautó	+	-	-	+	+
Jamaica	Cautó	n.d.	n.d.	-	=	n.d.
México	Cautó	=	-	-	+	-
Perú	Radical	=	+	+	-	+

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de los datos del proyecto.

^a Reformas: véase la definición en el capítulo III.

^b Inversión: + significa que un país tuvo un coeficiente de inversión más alto en la década de 1990 que en el período base (1950-1980); - significa que tuvo un coeficiente más bajo; = significa que hubo poco cambio (véase el capítulo IV).

^c Productividad: + significa que el aumento de la productividad total de los factores fue mayor en la década de 1990 que en el período base (1950-1980); - significa que fue más bajo; = significa que hubo poco cambio (véase el capítulo IV).

^d Crecimiento: + significa que un país creció más rápido en la década de 1990 que en el período base (1950-1980); - significa que creció más lentamente (véase el capítulo IV).

^e Empleo: + significa que el país ocupó un lugar alto en el índice del mercado laboral; - significa que ocupó un lugar bajo, = significa que hubo poco cambio (véase el capítulo V, primeros tres elementos del índice solamente).

^f Equidad: + significa que la distribución primaria del ingreso en el último año disponible fue más equitativa que en el período anterior a la reforma; - significa que fue menos equitativa; = significa que hubo poco cambio (véase el capítulo V).

De los nueve países del proyecto, sólo Chile ha estado cerca de plasmar las amplias expectativas alentadas por las reformas. Es esencial señalar, no obstante, que la economía chilena atravesó múltiples crisis en la primera década después de la iniciación de las reformas. Se llevaron a cabo importantes ajustes de las políticas a mediados del decenio de 1980, que se profundizaron después de la reanudación del régimen democrático en 1990; el resultado fue el que se describe en el cuadro. ¿Qué ha logrado Chile? En términos cuantitativos, ha aumentado en gran medida la inversión y la productividad con respecto a su propio pasado y al resto de la región en la actualidad. También ha mantenido sus cuentas externas en orden gracias a la importancia dada a las exportaciones y a una alta tasa de ahorro interno. Estos factores favorecieron

un crecimiento rápido y estable (hasta que la crisis de fines del decenio de 1990 reveló algunos puntos débiles, antes pasados por alto, en el plano externo y en lo relativo a la congruencia macroeconómica). Con un crecimiento del PIB que promedia el 7% al año durante casi 15 años, la creación de empleo fue vigorosa y notable la mitigación de la pobreza. La concentración del ingreso de las unidades familiares se mantuvo tenazmente alta, pero la distribución primaria se tornó algo más equitativa y se ampliaron los servicios sociales. Desde el punto de vista cualitativo, las políticas macroeconómicas innovadoras se orientaron a mantener la estabilidad y a restringir la volatilidad. Igualmente importantes fueron los incentivos que recibió el sector privado para estimular las inversiones necesarias para continuar la expansión económica.

Las experiencias de los otros ocho países del proyecto son una combinación de éxitos parciales y desafíos pendientes. Tales experiencias se pueden dividir en tres grupos, basándose en la índole de sus logros y los problemas que aún enfrentan. Primeramente, Argentina, Bolivia y Perú también mejoraron sus cifras de crecimiento en la década de 1990 en comparación con su desempeño anterior. Al igual que Chile, fueron reformadores radicales que inicialmente encararon problemas abrumadores, como hiperinflación, caída de la actividad económica, economías altamente distorsionadas y serios problemas de gobernabilidad. Todo ello representó enormes oportunidades para el mejoramiento una vez que se pusieron en práctica y ganaron credibilidad las nuevas políticas, tanto las reformas como la estabilización macroeconómica. Se alcanzó un importante crecimiento del PIB mediante la acumulación de factores productivos o un fuerte incremento de la productividad. Aun así, las tres economías son todavía frágiles, y estos países tienen serios problemas sociales (especialmente el desempleo en Argentina y la pobreza en Bolivia y Perú).

Un segundo grupo no tuvo tanto éxito en cuanto a equiparar su desempeño anterior en materia de crecimiento, pero logró no obstante resultados positivos en materia de exportaciones y empleo. El principal ejemplo es México, seguido de cerca por Costa Rica. Ambos países consiguieron entrar en los mercados de los países industrializados, especialmente en los Estados Unidos. Su mayor participación en esos mercados se alcanzó principalmente gracias a las exportaciones de productos con alta intensidad de mano de obra de las plantas de maquila, que son un componente de las cadenas de producción que se desarrollan

en la parte norte del continente. Costa Rica y México generaron un monto apreciable de empleos gracias a estas exportaciones. Los salarios reales aumentaron rápidamente en México hasta la crisis del peso en 1994-1995, pero han estado estancados desde entonces. En Costa Rica, los salarios se hallan entre los más dinámicos de los países del proyecto. Ambos países tuvieron un desempeño sorprendentemente vigoroso ante la crisis internacional que golpeó a la región a fines de los años noventa, basado en gran medida en la solidez de la economía de los Estados Unidos. En el plano social, el mejoramiento de los servicios básicos, junto con condiciones iniciales relativamente mejores, permitieron a Costa Rica abordar los problemas de la equidad con mejores resultados que México.

Los países restantes se caracterizan principalmente por los polifacéticos desafíos a que se enfrentan. Brasil, Colombia y Jamaica componen este grupo, aunque la falta de información sobre Jamaica hace difícil juzgar lo que sucede allí. Brasil y Colombia tuvieron un sólido desempeño en un período anterior; han emprendido importantes reformas sin lograr todavía consolidar un nuevo modelo para reemplazar al que les produjo buenos resultados en el pasado. Serios problemas macroeconómicos actuales, como los déficit fiscales, los déficit externos y las altas tasas de interés, han tornado al sector privado muy reacio a participar en el esfuerzo por hacer avanzar la economía. Las bajas tasas de crecimiento han comenzado a incrementar el desempleo y otros problemas sociales, lo que menoscaba la capacidad de los gobiernos de hallar soluciones a los desafíos que enfrentan.

El tipo de análisis agregado que es posible hacer a nivel regional y a nivel de países deja muchas interrogantes que no hallan respuesta. Desplazarse hacia el nivel sectorial y el microeconómico proporciona nuevas luces y ofrece medios para extraer conclusiones acerca de las posibles tendencias futuras. También permite hacer un contraste con el análisis agregado, puesto que aquí encontramos indicios de un impacto más fuerte de las reformas. Partiendo con el nivel sectorial, dos reformas, la liberalización comercial y la privatización, tuvieron un importante impacto en la inversión, la productividad y el empleo.

– La inversión se concentró en un número relativamente pequeño de sectores. Sólo un sector (telecomunicaciones) fue dinámico en inversión en todos los países y sólo un país (Chile) aumentó la inversión en todos los sectores principales. La inversión en manufacturas fue particularmente dinámica en algunos subsectores con gran intensidad de capital

(por ejemplo, cemento, acero, productos petroquímicos y sustancias químicas). No obstante, los coeficientes de inversión en el sector manufacturero en su conjunto fueron, a lo más, levemente más altos que en el período que antecedió a las reformas.

- Los avances en la productividad estuvieron repartidos en forma más pareja en los principales sectores, pero la heterogeneidad aumentó dentro de los sectores, por ejemplo, en el agro, entre la agricultura comercial y la familiar. Igualmente, en el sector manufacturero algunos subsectores se desempeñaron muy bien pero otros se rezagaron. A pesar del aumento de la productividad de las manufacturas en conjunto, no se estrechó la brecha de productividad con los Estados Unidos en la década de 1990.

- La liberalización comercial produjo dos modalidades diferentes de aumento de las exportaciones en el decenio de 1990: la integración en el mercado norteamericano por intermedio de las exportaciones de manufacturas de México, América Central y el Caribe en oposición a una fuerte concentración en productos basados en recursos naturales de las exportaciones de América del Sur. La diferencia se debió a acuerdos comerciales como el TLCAN y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Aunque en menor medida, los acuerdos comerciales subregionales de América del Sur también han cumplido un papel decisivo en el fomento de las exportaciones de manufacturas. El aumento de las exportaciones no ha ido acompañado de mayores vínculos con proveedores localizados en el país en ninguno de los dos esquemas: las plantas de maquila utilizan pocos insumos nacionales, y la modernización del procesamiento de productos primarios demandó mayores importaciones de bienes de capital.

- La privatización fue un factor decisivo para la recuperación de la inversión cuando también estaban presentes otras condiciones. Fomentó la inversión en ciertos bienes comerciados (por ejemplo, la minería y el gas natural), aunque los vínculos con el resto de la economía permanecieron débiles. En los sectores de bienes no comerciados, los mayores aumentos de la inversión correspondieron a las telecomunicaciones; los resultados fueron dispares en la electricidad. La privatización por sí sola no garantizó un desempeño eficiente. El fortalecimiento de los derechos de propiedad demostró ser un factor importante para atraer la inversión extranjera en la minería, en tanto que fueron necesarias presiones competitivas para garantizar resultados satisfactorios en los sectores de servicios, como las telecomunicaciones.

– Como la concentración del crecimiento en actividades con gran intensidad de capital creó pocos puestos de trabajo, los servicios se convirtieron en la fuente residual de empleo. Tuvieron un desempeño heterogéneo: se crearon puestos de alta calidad en las telecomunicaciones, la banca, y las finanzas, pero la mayor parte de los puestos se dio en los servicios con un nivel bajo de mano de obra calificada. En términos generales, la generación de empleo estuvo determinada conjuntamente por tendencias de largo plazo y el impacto de las reformas. La agricultura continuó la prolongada baja de su participación en el empleo total, y el sector manufacturero perdió en general terreno en términos de participación, excepto en el caso de las plantas de maquila.

La antigua "triple alianza" entre las empresas transnacionales (ETN), las grandes empresas nacionales y el Estado se ha desmoronado.¹ El Estado privatizó la mayor parte de sus empresas y el capital nacional salió perdiendo frente a las ETN a fines de los años noventa. Las ETN están menos expuestas que las grandes empresas nacionales a la incertidumbre estratégica en cuanto a abrir nuevos mercados y aplicar nuevas tecnologías. También tienen acceso al financiamiento internacional bajo mejores condiciones que incluso las empresas nacionales más grandes. Las reformas que tuvieron el impacto más importante a nivel microeconómico fueron la privatización y la mejor acogida dada a la inversión extranjera directa.

– Las grandes empresas se pusieron a la cabeza del proceso de inversión y las ETN obtuvieron mayor participación en las ventas de las compañías de mayor envergadura. La reestructuración de la propiedad empresarial adquirió cada vez mayor importancia en la segunda mitad del decenio de 1990. Sin embargo, las grandes empresas aportaron relativamente poco a la generación de empleo, puesto que tendieron a hacer un uso intensivo de capital.

– A pesar de la percepción generalizada de que las empresas pequeñas y medianas (PYME) han tenido un desempeño extremadamente deficiente, mantuvieron su participación en la producción total y en el empleo. Sin embargo, el hecho de que no crecieran rápidamente, tuvo repercusiones negativas para la creación de puestos de trabajo.

1. El concepto de la "triple alianza" viene de Evans (1979).

- En el sector de manufacturas, la mayoría de los nuevos puestos fueron creados por las pequeñas empresas y las microempresas. Estas fueron las únicas que aumentaron el empleo en países como Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica, donde representaron más del 100% de la creación neta de puestos de trabajo, porque las empresas más grandes registraron una pérdida neta de puestos como resultado de la reducción de tamaño que acompañó a la modernización. Sólo en México fueron más dinámicas las grandes empresas manufactureras que las más pequeñas; las maquiladoras cumplieron un papel muy positivo en ese resultado.

- Aun teniendo en cuenta que la productividad laboral de las empresas más grandes es tres o cuatro veces mayor que la de las pequeñas y medianas, estas últimas incrementaron su eficiencia y en algunos países incluso estrecharon la brecha de productividad. Sin embargo, esta brecha se ensanchó entre las empresas grandes y medianas, por un lado, y las empresas pequeñas y microempresas, por el otro. Por consiguiente, la creación de puestos de trabajo tuvo lugar en una gran proporción en las empresas cuya eficiencia disminuyó o en el mejor de los casos se estancó.

- La brecha salarial entre las empresas más grandes y las microempresas se amplió, especialmente en la segunda mitad del decenio de 1990. Ello concuerda con un aumento de la brecha de productividad entre los dos grupos de empresas. Suponiendo lo demás constante, la disparidad salarial contribuyó al aumento de la desigualdad.

A fines de la década de 1990, las economías regionales habían recuperado en mayor o menor medida lo que habían perdido durante el decenio anterior en términos de niveles de inversión y de productividad.² Las nuevas inversiones fueron más eficientes que las que las anteriores, pero estaban altamente concentradas en unos cuantos sectores, a saber, los recursos naturales, los productos manufacturados basados en los recursos naturales, los automóviles y la industria maquiladora. Muchos subsectores de estas industrias crecen lentamente en el mercado mundial, se enfrentan a una relación de intercambio en descenso o son tecnológicamente maduros. Además, es probable que las tasas de rentabilidad esperadas de estas inversiones sean más bajas de

2. Es importante recordar que estamos utilizando promedios simples, para impedir que Brasil y México dominen nuestros resultados. Los promedios ponderados demostrarían que la inversión aún no ha vuelto al punto máximo de 1980.

lo que eran antes de la introducción de las reformas, debido a una mayor competencia y a un menor apoyo estatal. La productividad laboral también retornó a sus niveles anteriores a la crisis, pero ello implicó que se ampliara la brecha en América Latina y el Caribe con respecto a los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las economías recientemente industrializadas de Asia oriental. Aunque varios sectores tuvieron un buen desempeño, su dinamismo no se transmitió a las economías en su conjunto. Ello se debió en parte a las débiles o inexistentes redes de proveedores.

Estas débiles redes de proveedores nacionales dan lugar a ventajas y desventajas. La debilidad de los vínculos puede constituir una ventaja para las empresas exportadoras, porque su competitividad aumenta cuando pueden seleccionar la fuente más eficiente de suministro de insumos, sin considerar si su origen es nacional o extranjero. Sin embargo, cuando los insumos importados aumentan con igual rapidez que las exportaciones totales, los superávits comerciales de las actividades exportadoras no son suficientes para compensar los déficits en otros sectores. Se pierden además oportunidades de progreso tecnológico, que tiende a concentrarse en la interfaz usuario-proveedor, y se debilita la creación de empleo debido a la eliminación o no creación de proveedores nacionales.

Dada esta constelación de factores, no se puede dar por sentado que habrá un aumento importante de las tasas de crecimiento en la próxima década. De no haber un crecimiento sólido, es probable que las tasas de desempleo permanezcan altas, lo que exacerbará los problemas sociales y obstaculizará los intentos por bajar las altas tasas de desigualdad que caracterizan a la región. La vulnerabilidad externa, que probablemente ha aumentado a causa de la creciente globalización y la liberalización comercial y financiera, hace las soluciones más complejas. Este panorama justifica por cierto considerar cambios en las políticas para mejorar los resultados previstos. O, como dice un economista de la CEPAL, existe la necesidad de "reformular las reformas".³

3. Ffrench-Davis (1999).

B. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LAS PERSPECTIVAS DE LA REGIÓN

Un primer principio para establecer una agenda de políticas para el futuro –principio que fue violado frecuentemente durante la primera ronda de reformas– es evitar recomendaciones generales de políticas. Los países de América Latina y el Caribe se hallan actualmente en situaciones muy diversas con respecto a las reformas mismas y a otras variables estructurales y de política. Lo que funcione en un país no será necesariamente adecuado para otro. No obstante, las experiencias de los nueve países del proyecto aportan enseñanzas positivas y negativas. Una buena fuente de enseñanzas para el futuro es lo que ha dado y no ha dado resultados en el pasado.

Otro principio, también violado con frecuencia en la primera ronda, es obtener la información necesaria y emprender el análisis apropiado antes de adoptar decisiones irreversibles en materia de políticas. Muchas de las proposiciones teóricas que sirvieron de fundamento a la primera ronda de reformas se basaban en economías diferentes a las existentes en América Latina y el Caribe, y muchas condiciones necesarias no se cumplieron, entre ellas las correspondientes a la economía internacional. No fue inesperado que muchas de las predicciones resultasen erróneas, especialmente con referencia al empleo, pero también a la inversión y el crecimiento. El análisis debe incluir el nivel del país específico, el nivel sectorial y el nivel microeconómico más bien que vagas generalidades acerca de la región en su conjunto. Uno de los ejemplos más importantes de la necesidad de información sobre la cual se base la toma racional de decisiones se encuentra en el área de la reforma laboral. Más allá de consideraciones generales acerca de las ventajas de contar con mercados laborales más eficientes, no sabemos qué esperar de esa reforma en términos de crecimiento y empleo.

Los responsables de formular las políticas deben ser específicos con respecto a qué esperan lograr de una nueva ronda de reformas o cambios de políticas. Es muy difícil juzgar el éxito o fracaso de las reformas o de otras políticas sin una pauta de los resultados que se espera de ellas. Esto ha constituido un problema para la redacción de este libro, pero mucho más importante es el hecho de que también es un problema

para los propios gobiernos y para el debate sobre las decisiones de política en el ámbito del sistema político y en el de la sociedad civil. Evidentemente, no estamos abogando por un pronóstico y una planificación exhaustivos y en minucioso detalle, pero sin la identificación de metas específicas para las nuevas reformas, es muy difícil hacer un seguimiento de su desempeño.

Los 10 a 15 años de reformas en la región han dado como fruto importantes logros, pero queda aún mucho por hacer y subsisten numerosos problemas. Existe un conjunto de propuestas que tiene gran influencia y que recomienda más reformas, propuestas que plantean la profundización de las reformas de primera generación complementadas por una segunda generación de reformas, especialmente en el campo de la educación.⁴ Nuestro punto de vista es que la inmensa mayoría de los beneficios que se pueden obtener de las reformas de primera generación ya se han materializado. Profundizarlas sólo daría resultados adicionales pequeños, aunque algunos países determinados, especialmente los reformadores tardíos, pueden efectivamente necesitar más reformas de primera generación. Además, en el caso de los grandes países federales, las reformas de primera generación pueden aún cumplir un papel a nivel estadual o local. Finalmente, algunos "asuntos candentes" (por ejemplo, la posible privatización de empresas como PETROBRAS, PEMEX y CODELCO) implican decisiones políticas que van más allá del alcance de este libro.

Estamos de acuerdo con el consenso cada vez mayor de que se necesita otra generación de reformas.⁵ Nuestra agenda, sin embargo, es más amplia que la de muchos otros. Nuestro análisis de las políticas está organizado en torno a tres aspectos centrales: la necesidad de emprender políticas de competitividad y la de promover la inversión para incrementar el crecimiento; la necesidad de llevar a cabo una ofensiva en gran escala en el área social, y la de mantener y mejorar la estabilidad macroeconómica. Analizamos también dos materias que cruzan las tres áreas temáticas: la necesidad de establecer relaciones más estrechas entre los sectores público y privado, y la necesidad de formular políticas para hacer frente a la vulnerabilidad externa. Centramos las recomendaciones

4. BID (1997).

5. Véanse, por ejemplo, BID (1997); Burki y Perry (1998); Birdsall, Graham y Sabot (1998).

en un nivel intermedio: más que una lista de temas, pero menos que prescripciones detalladas.⁶

1. Políticas para aumentar el crecimiento

Las economías de América Latina y el Caribe deben crecer con más rapidez e incrementar su productividad para mejorar su integración en el mercado mundial por la vía de exportaciones con mayor valor agregado. Las dos tareas están estrechamente relacionadas entre sí: la esencia de una política destinada a alcanzar un crecimiento más rápido es crear mejores condiciones para acrecentar la productividad y la inversión. Una mayor productividad da lugar a reducciones de costos y tasas de rentabilidad más altas, lo que atrae más inversión. Al mismo tiempo, los aumentos de la inversión van por lo general acompañados de la introducción de nueva maquinaria y nuevos equipos, que incorporan los avances tecnológicos e impulsan una mayor productividad y más competitividad.

La mayor parte de los analistas concuerdan con estos objetivos, pero difieren respecto de los medios para lograrlos. Muchos de ellos dirían que los mercados pueden encargarse por sí solos de estos problemas. En particular, sostendrán que las reformas han fortalecido la competencia en los países de la región, habiendo ya generado el incentivo necesario para una mayor productividad y más inversión. No estamos de acuerdo con eso, porque no creemos que los mercados operen en forma perfecta, produciendo siempre el resultado más eficaz.

Se necesita más inversión en todos los países, pero ello por sí solo no es suficiente; la región también necesita una asignación más eficiente de la inversión. Las reformas han corregido las principales distorsiones que causaron una inversión ineficiente, pero no generaron los incentivos necesarios para lograr una acumulación más rápida de capital. La inversión depende de las tasas de rentabilidad previstas, que pueden resultar afectadas por los precios, los costos y la gestión de la incertidumbre. Puesto que es muy poco lo que se puede hacer respecto de los precios,

6. En CEPAL (2000a) se encuentra un conjunto más detallado y amplio de recomendaciones de políticas, que es coherente con las que se proponen aquí. En Ocampo (1998) se presentó una versión anterior de los argumentos principales.

nos centramos en los otros dos elementos. Los progresos que se alcancen en cuanto a corregir las fallas del mercado para incrementar la competitividad beneficiarán el proceso de inversión a través de costos más bajos de la tecnología, más recursos humanos bien capacitados, mejor acceso al crédito y a un costo más bajo, e infraestructura más moderna. Podría lograrse disminuir aún más los costos por medio de una reducción generalizada de los impuestos. Una alternativa tal, no obstante, sería contraria a la necesidad de un mayor gasto social, como lo analizaremos en la sección siguiente. Aunque es imposible eliminar la incertidumbre inherente a las economías de mercado, es posible reducir la incertidumbre causada por los vaivenes pendulares de las políticas y los cambios inesperados de éstas. Retornaremos sobre esto cuando presentemos nuestras propuestas acerca de las políticas macroeconómicas, que tienen que ser congruentes con el conjunto de políticas para aumentar el crecimiento.

La reducción de los costos y de la incertidumbre beneficiarán la inversión independientemente del origen de ésta, pero una forma especial de estimular la inversión es formular políticas para atraer la inversión extranjera directa (IED). Este fue un componente importante de las reformas de primera generación, y uno de los éxitos de esas reformas fue el extraordinario aumento de la IED en la afluencia total de capital en los años noventa. La mayor parte de esa inversión, sin embargo, se destinó a la adquisición de activos existentes, ya sea a través de la privatización de empresas públicas o la absorción de empresas privadas. Lo que se necesita en los años venideros es atraer más inversión nueva, para lo cual varias experiencias internacionales (por ejemplo, Escocia, Irlanda o Singapur) ofrecen valiosas enseñanzas en lo que se refiere tanto a medidas para facilitar negociaciones comerciales como para focalizar los incentivos a la IED.

Dada la creciente importancia de las ETN en la región y en el mercado mundial, necesitamos también fomentar alianzas estratégicas entre las empresas del país y empresas mundiales líderes. Los cambios en los regímenes de gobierno corporativo (*corporate governance*), especialmente el fortalecimiento de los derechos de los accionistas minoritarios, han probado ser en otras partes un medio eficiente para impedir que las ETN insistan en tener participación mayoritaria o propiedad total en las operaciones conjuntas. Ello abriría a las empresas nacionales un espacio en sectores modernos, porque es probable que los socios extranjeros

participen como accionistas minoritarios sólo si sus derechos están adecuadamente protegidos.

Puesto que las ETN cumplen una función decisiva en las exportaciones mundiales, las políticas para atraer la inversión extranjera directa tendrían simultáneamente un efecto positivo en el desempeño exportador de la región, tanto en volumen como en composición. Para asegurarse de que los productores nacionales también se beneficien de un mayor acceso a los mercados mundiales, es necesario reducir los costos de transacción de las operaciones de comercio exterior, garantizar su acceso al crédito en condiciones competitivas y reducir el costo de la información. Todo esto, por supuesto, debe hacerse dentro del marco del nuevo sistema comercial internacional.

Estas sugerencias para aumentar la inversión tendrían un efecto positivo en la competitividad, pero también aquí se necesitan medidas directas. La corrección de las fallas del mercado y la reducción de los costos de transacción son los componentes fundamentales de nuestra propuesta para fomentar la competitividad.

Los mercados concentrados no dan lugar necesariamente a resultados ineficaces, cuando las empresas operan bajo la presión ya sea de una fuerte rivalidad entre ellas o de la competencia externa. No obstante, la competencia no se puede dar por descontada. Incluso en el caso de los bienes comerciables, pueden surgir prácticas desleales. Las políticas de competencia deben orientarse a evitar o eliminar esas prácticas. En sectores donde no puede funcionar la competencia (por ejemplo, los monopolios naturales), la regulación es la respuesta.

La privatización de los servicios públicos ha hecho imperativo introducir o modernizar los regímenes reguladores de la región, porque la competencia no puede siempre producir resultados eficientes en esos sectores. A pesar de que las condiciones varían de un sector a otro o de un país a otro, la región debe esforzarse por establecer marcos reguladores de alcance sectorial. Tal como ocurre con las políticas de competencia, la regulación debe tener como meta evitar las prácticas comerciales desleales (por ejemplo, abuso del poder de mercado), aunque la única alternativa eficaz en algunos casos pueda conllevar acciones que afectan a la estructura del mercado (por ejemplo, evitar o eliminar la integración vertical ineficiente).

Los principales mercados de factores (a saber, tecnología, mano de obra calificada y capital) generalmente operan en forma ineficiente. Las

propuestas de políticas en estas áreas han formado parte durante mucho tiempo del debate sobre la formulación de las políticas en la región. Una consideración detallada de cada propuesta va más allá del ámbito de nuestro análisis, pero queremos resaltar unos cuantos aspectos que estimamos especialmente importantes. Con respecto a la tecnología, la región debe centrar sus limitados recursos en la difusión y adaptación de tecnología en lugar de la innovación en sí. Especialmente importante es establecer vínculos más estrechos entre los usuarios y los proveedores, ya que es el área en que la adaptación es más fundamental. En el desarrollo de los recursos humanos, mejorar el acervo educacional tomará al menos una generación, de modo que debemos centrarnos simultáneamente en medidas de corto plazo. A la capacitación debe dársele una relevancia especial; los programas de capacitación más útiles son aquellos que combinan la escuela con el trabajo de aprendiz. Finalmente, reducir las fallas en los mercados de capital implica por lo menos dos estrategias diferentes según los posibles beneficiarios. En el caso de las compañías más grandes, el elemento principal es la creación de fuentes nacionales de financiamiento a largo plazo, en tanto que en el caso de las más pequeñas, el paso más importante sería el mejoramiento del acceso a través de bancos de desarrollo de segundo piso.

Las empresas más pequeñas necesitan un apoyo especial para poder tener acceso a los mercados de factores. Los costos de usar el mercado (por ejemplo, aquellos correspondientes a la solicitud de un préstamo) son importantes a todo tipo de empresas, pero son particularmente onerosos en términos relativos para las compañías más pequeñas. La reducción de los costos que enfrentan las empresas pequeñas es más eficiente cuando estas empresas están agrupadas en regiones o sectores determinados. La interacción, ya sea por medio de la subcontratación entre empresas grandes y pequeñas o por medio de vínculos horizontales entre las propias empresas pequeñas, puede proporcionar la base no sólo para tener acceso a los mercados de factores sino también para desarrollar nuevas actividades y mercados en forma conjunta. Los problemas que significa para las microempresas (en oposición a las empresas pequeñas y medianas) absorber los costos de transacción van más allá de las fallas del mercado crediticio y se analizan en la sección siguiente.

2. *Una ofensiva social*

Persisten importantes problemas con respecto al crecimiento, la inversión y la productividad, pero se han logrado avances en estas áreas. En contraste con ello, los problemas concernientes al empleo y la equidad se han exacerbado. La creación de empleo ha sido lenta y se ha deteriorado la calidad de los puestos de trabajo. Ha aumentado probablemente la desigualdad. Las propuestas para incrementar el crecimiento tendrán seguramente un efecto positivo en el empleo y la equidad. De hecho, alcanzar tasas de crecimiento altas y estables es un requisito indispensable para reducir el desempleo y la desigualdad, pero el crecimiento por sí solo no es suficiente. Recomendamos que los gobiernos asignen el más alto grado de prioridad a estas materias.

El empleo es el lugar para comenzar. Aun si la inversión crece rápidamente en la región, nuestra investigación ha demostrado que los probables inversionistas serán las grandes empresas. Con excepción de la industria maquiladora, no son actividades con uso intensivo de mano de obra. Al mismo tiempo, el sector público, que tradicionalmente había proporcionado una gran cantidad de puestos de trabajo de alta calidad en la región, está de hecho reduciendo su fuerza laboral. Debemos por lo tanto mirar en otra dirección en lo que respecta a la creación de empleo. En América Latina y el Caribe, en estos momentos la mayor parte de los puestos de trabajo en las áreas urbana y rural están en las empresas pequeñas y especialmente en las microempresas, de modo que este tipo de agentes merece especial atención. Las experiencias de las plantas maquiladoras constituyen una fuente de enseñanzas, pero esto no sería suficiente, particularmente para los países sudamericanos. Las políticas públicas deben estimular actividades con uso intensivo de mano de obra, como la construcción de viviendas e infraestructura.

Los costos de transacción son especialmente onerosos para las empresas más pequeñas, como se mencionó anteriormente. Un suministro ineficiente y costoso de bienes y servicios públicos tiene un impacto particularmente negativo en las unidades pequeñas de producción. Debe por consiguiente encararse una desregulación generalizada para este tipo de empresa. La experiencia en las zonas de francas de exportación

de América Latina y el Caribe y de Asia sugiere que la reducción de las regulaciones y los controles puede propiciar una rápida creación de nuevas empresas y de oportunidades de empleo sin un deterioro de las condiciones de trabajo. Es más, como se trata de puestos del sector formal, es probable que ello redunde en un mejoramiento del bienestar de los trabajadores provenientes del sector informal. Los responsables de la formulación de las políticas deben considerar la posibilidad de extender esos mecanismos a las economías nacionales, quizás combinados con incentivos tributarios como los que se otorgan en las llamadas "enterprise zones" de las principales ciudades de los Estados Unidos.

En todo caso, es necesario hallar la forma de proporcionar servicios y bienes públicos a las unidades de producción pequeñas. Las soluciones que implican asociación de empresas pueden reducir costos y abrir opciones para las microempresas y las pequeñas empresas. Las operaciones de crédito son especialmente costosas cuando las negociaciones deben llevarse a cabo con una gran cantidad de unidades pequeñas; diversos ejemplos internacionales muestran que una estrategia colectiva para abordar el crédito a las microempresas ha dado muy buenos resultados (por ejemplo, el Banco del Sol en Bolivia). Esta estrategia también les ha sido útil a los pequeños productores agrícolas.

Otros sugieren incrementar las oportunidades de empleo por medio de una flexibilización generalizada del mercado de trabajo. Nosotros creemos que los mercados laborales ya son mucho más flexibles de lo que suele estimarse. Nos preocupa también que se inicien reformas radicales de manera precipitada, sin información suficiente sobre sus posibles consecuencias, en lo tocante a la creación de nuevos puestos de trabajo y a que sucederá con la calidad de los trabajos existentes. Una solución genérica es particularmente inapropiada, dadas las extremas diferencias que hay entre los mercados laborales de la región.

Los responsables de las políticas deberían pensar en formas de mejorar el funcionamiento de los mercados laborales más que en concentrarse exclusivamente en la flexibilización. Sin embargo, si un gobierno determinado decide avanzar en la flexibilización, sería esencial garantizar simultáneamente el acceso a un seguro de desempleo y la posibilidad de transferir los beneficios, para así allanar la transición entre empleos. Otra política que haría funcionar en mejor forma los mercados laborales es la de poner más información a disposición de los trabajadores y las empresas con el fin de reducir los períodos de

búsqueda de empleo y el desempleo friccional. Evidentemente, estas medidas no eliminarán el desempleo estructural, por lo que hay que combinarlas, como se mencionó anteriormente, con políticas de creación de puestos de trabajo.

El segundo elemento importante de la ofensiva social tiene que ver con un gasto social mayor y más eficiente. Después de la contracción del gasto social durante los años de crisis del decenio de 1980, todos los países de la región incrementaron esos desembolsos en los años noventa, y algunos lo hicieron en forma extraordinaria. Los fondos para aumentar el gasto social provienen de una o más de estas tres fuentes: un crecimiento más rápido del PIB, un incremento del gasto público como porcentaje del PIB y un aumento de la participación del gasto social en los egresos públicos totales. En el caso de los países en que el gasto público representa una baja proporción del PIB, sería conveniente elevar esa proporción, a fin de incrementar aún más los servicios sociales. Otros países probablemente tendrán que depender de uno de los otros dos mecanismos. Con respecto a la participación del gasto social en los egresos públicos totales, sin embargo, varios países están cercanos al máximo que es políticamente viable. Eso deja tres alternativas: un uso más eficiente de los recursos existentes, un aumento del gasto público total, lo que exigiría aumentar a la vez los ingresos, o una mayor participación del sector privado. Las tres ofrecen problemas; cuál alternativa es la más atractiva variará de un país a otro, según las circunstancias de cada uno y las preferencias de la población.

Mejorar y ampliar el acceso a la educación es algo que debe tener prioridad entre los servicios sociales. El gasto en educación tiene la doble ventaja de contribuir simultáneamente a la competitividad y a una mayor igualdad, aunque se trata de un proceso a plazo relativamente largo. Una gran proporción de los problemas de distribución, así como de los problemas de productividad de América Latina y el Caribe, se deriva de su gran acervo de mano de obra no calificada, lo que a su vez proviene de muchos años de educación inadecuada. Debe darse un alto grado de prioridad a la tarea de superar el legado de esta brecha educacional. Este tema se ha estudiado extensamente, pero subsisten muchas controversias y problemas de puesta en práctica. Cómo mejorar la calidad es el problema principal para la educación primaria. A nivel secundario, el problema es la expansión de la cobertura y el acceso, en tanto que a nivel universitario son aspectos primordiales el acceso y la

pertinencia de las áreas de especialización. Un fuerte aumento del número de personas con educación secundaria que ingresan al mercado laboral contribuiría simultáneamente a la solución de los problemas económicos y sociales de la región.

Intensificar y mejorar el gasto social no servirá de mucho si se recorta después cuando surge una crisis. Esta fue la tendencia que prevaleció en los años ochenta, y puesto que el gasto social es fuertemente procíclico, la amenaza de futuros recortes subsiste. Los gobiernos deben asegurarse de que el gasto social esté protegido cuando vengan tiempos malos. Ocurre con frecuencia que las pérdidas sociales de largo plazo provocadas por las crisis no se recuperan nunca. Los niños que deben abandonar el colegio quizás no vuelvan jamás; los trabajadores que pierden sus puestos pueden desperdiciar la valiosa experiencia que han acumulado si después tienen problemas para volver al trabajo; las familias que pierden sus hogares pueden enfrentarse a dificultades durante muchos años. Es poco probable que quienes se benefician de la posterior recuperación económica sean los mismos que se vieron perjudicados por la crisis.

3. *Políticas macroeconómicas*

Es esencial alcanzar un mayor grado de competitividad y progreso social, sin menoscabar en el intento la estabilidad macroeconómica que se ha logrado a un gran costo durante el último decenio, no solamente porque ha demostrado ser valiosa por otras razones, sino también porque sin estabilidad es imposible avanzar en la competitividad o en la solución de los problemas sociales. En consecuencia, no puede haber una transacción (*tradeoff*) entre la estabilidad y los otros dos objetivos. La cuestión es cómo financiar aquellos elementos de las dos agendas que dependen del sector público. Ello exige reasignar los recursos en los presupuestos de los gobiernos si no se espera obtener nuevos recursos.

La agenda macroeconómica se puede dividir en temas tradicionales y temas nuevos. Los primeros comprenden las políticas fiscales, monetarias y cambiarias orientadas más que nada a estabilizar la inflación. Éstas han sido notablemente acertadas durante el último decenio, si bien con variaciones en toda la región. En los nueve países del proyecto, la inflación se ha reducido considerablemente: las tasas medias de inflación son ahora de un dígito. La variación más importante en las políticas

ha tenido que ver con el papel asignado al tipo de cambio. En varios casos ha sido el instrumento principal de la estabilización, desplazando a las políticas fiscales y monetarias.

La dificultad más relevante en el área macroeconómica tradicional se relaciona con el resurgimiento de los déficit fiscales. En cierta medida, ello es el resultado del cambio cíclico desfavorable de la coyuntura al finalizar la década, pero las propias reformas también contribuyeron a ello. Uno de los síndromes de incongruencia identificados en el capítulo III hacía pensar que las reformas, al reducir las tasas de impuestos, rebajar los aranceles y destinar ingresos a los estados y municipios, chocaban con los intentos de consolidación fiscal. En vista de las variaciones entre los países en términos de la proporción del gasto público en el PIB, los gobiernos deben decidir si reducirán el déficit fiscal aumentando los ingresos o recortando el gasto.

Hay además dos nuevos temas en la agenda macroeconómica. Uno se relaciona con el crecimiento y su financiamiento; el otro atañe al problema de la inestabilidad. Aunque el sector público generalmente ha abandonado el papel de productor de bienes (con la importante excepción de algunas grandes empresas de recursos naturales), mantiene la función de proporcionar un contexto adecuado para el crecimiento. Ello supone no sólo la estabilización, sino también la promoción del ahorro y el financiamiento para el crecimiento. Ya hemos analizado la necesidad de crear mercados de capital como intermediarios entre el ahorro y la inversión; aquí el asunto es el aumento del ahorro.

Claramente, el gobierno debe hacer su propio aporte al ahorro; de ahí el énfasis en la consolidación de la situación fiscal. Debe además propiciar políticas para promover el ahorro del sector privado. Una política que ha adquirido importancia entre los países del proyecto es la introducción de los planes privados de pensiones para complementar o reemplazar los antiguos sistemas públicos de seguridad social. Aun reconociendo que a largo plazo estas políticas pueden promover el ahorro, la experiencia demuestra que más que nada substituyen el ahorro público por el privado a corto plazo. Por lo tanto, se requieren políticas diferentes de promoción del ahorro; otras publicaciones de la CEPAL han sugerido la utilidad del ahorro previo para la compra de viviendas y algunos tipos de incentivos tributarios. De todos modos, tasas más altas de crecimiento seguirán siendo el principal factor determinante de un mayor ahorro.

El problema de la inestabilidad tiene varios componentes. Primero, las políticas fiscales y reguladoras deben tratar de evitar los ciclos de auge y recesión. Los gobiernos tienen mucho más espacio para la formulación de políticas durante los períodos de auge. Sólo entonces pueden actuar para mitigar los efectos de las fases de contracción económica, ya que tienen menos opciones durante una crisis. Las políticas macroeconómicas deben ser fuertemente contracíclicas. Dos instrumentos importantes son los fondos de estabilización para los ingresos del sector público (es decir, reservar ingresos durante los períodos de auge para recurrir a ellos en un período de crisis en que bajen los ingresos) y el gasto social. Otra propuesta innovadora consiste en el uso de la regulación financiera contracíclica (por ejemplo, flexibilidad en los requisitos de capital que deben cumplir los bancos). Sin embargo, la creciente integración de los países de América Latina y el Caribe en el mercado mundial hace mucho más complejo el diseño de las políticas macroeconómicas, puesto que una parte considerable de la inestabilidad se importa por la vía de las fluctuaciones de los términos de intercambio y especialmente de los flujos financieros. Se necesitan instrumentos complementarios para hacer frente a la nueva situación.

Un problema adicional surge de otro de los síndromes de incongruencia identificados en el capítulo III. La liberalización comercial combinada con la apertura de la cuenta de capital, en presencia de una gran liquidez internacional, ocasiona flujos de capital que aprecian la moneda nacional. Esto puede ocurrir con cualquier tipo de régimen cambiario, pero se asocia sobre todo con los intentos de detener la inflación mediante un ancla cambiaria nominal. La sobrevaloración de la moneda nacional, a su vez, da lugar a cuantiosos déficit comerciales y en cuenta corriente, que pueden provocar por su parte crisis cambiarias y bancarias. Tales crisis han demostrado ser muy costosas (costos fiscales de hasta 20% del PIB en algunos países del proyecto), y debilitan los progresos en materia de crecimiento así como en el área social.

Los gobiernos deben buscar las formas de aminorar la inestabilidad importada y la que se origina en la economía nacional. Las políticas que han resultado útiles en algunos países podrían estudiarse para su posible aplicación en otros. Entre esas políticas figuran los fondos de estabilización de los productos primarios para mitigar los efectos de los ciclos causados por las fluctuaciones de los términos del intercambio, y los controles aplicados a los flujos de capital de corto plazo para limitar

el efecto de las oscilaciones del financiamiento internacional. Una adecuada regulación prudencial del sistema bancario es un requisito complementario para evitar que la inestabilidad externa se transmita al sistema financiero interno, y, de esa forma, al resto de la economía nacional.

4. Temas complementarios: las relaciones entre el sector público y el privado y la gestión económica internacional

Las tres áreas analizadas más arriba deben constituir el foco de atención principal de las políticas gubernamentales en los años venideros. Otros dos temas condicionan la capacidad de los gobiernos regionales de avanzar en lo que respecta a la competitividad y el crecimiento, la ofensiva social y la estabilidad macroeconómica. Esos temas son la necesidad de fomentar la cooperación entre los sectores público y privado, y la de estimular una gestión más eficiente de las relaciones económicas internacionales.

El nuevo modelo económico imperante en América Latina y el Caribe otorga al sector privado un papel mucho más importante que el que tuvo en el pasado. Es por consiguiente esencial que el Estado y el sector privado colaboren más estrechamente. El riesgoso ambiente creado por la globalización, combinado con la apertura de las economías, hace necesario un trabajo conjunto para fortalecer la competitividad de los países de la región. Al mismo tiempo, el menor volumen de recursos a disposición del sector público obliga a realizar más actividades en colaboración. Lo que aún está por resolverse es la naturaleza de la relación. Habrá sin duda variación entre los países, dadas sus diferentes historias y capacidades, pero algunos elementos son comunes a todos los casos.

En primer lugar, la nueva relación no implica la eliminación del papel económico del Estado; más bien el Estado tendrá menor tamaño y será más eficiente pero seguirá cumpliendo un papel muy importante. En segundo lugar, algunos aspectos de la relación serán conflictivos en la medida en que el Estado debe regular las actividades del sector privado cuando la ausencia de competencia impida a los mercados producir resultados eficaces (por ejemplo, los monopolios naturales), o cuando tales actividades ponen en peligro al resto de la economía si no se las administra adecuadamente (por ejemplo, el sector financiero). En tercer

lugar, otras actividades serán compartidas en virtud de acuerdos de apoyo mutuo, como el suministro de infraestructura o de servicios sociales. Nuevas instituciones que congrequen al Estado, a los empresarios y a los trabajadores pueden resultar útiles para poner en práctica la cooperación en materia de políticas. En cuarto lugar, la expresión "sector privado" no se refiere exclusivamente a las instituciones con fines de lucro. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) también pueden desempeñar un papel de importancia, especialmente en los sectores sociales o en el apoyo a las microempresas. En quinto lugar, el punto exacto donde se trazará el límite entre las responsabilidades del sector público y las del sector privado dependerá en gran medida de la disposición de cada sociedad a pagar por los servicios sociales. Si el pacto fiscal estipula una base de recursos baja, serán pocos los servicios que puedan ofrecerse. Finalmente, cualquiera que sea la naturaleza de la relación que se elija en definitiva, es esencial que sea transparente y abierta a todos. Esto es necesario para evitar un aumento de la corrupción, que podría destruir la legitimidad de todo el sistema, como ha sucedido en algunas otras regiones y en algunos casos en la propia América Latina.

El otro conjunto de problemas que afectan a todas las áreas de políticas tiene que ver con la economía internacional en que se integra cada vez más la región. La globalización ofrece desafíos y oportunidades. Aunque los términos del intercambio siguen creando problemas a las economías de América Latina y el Caribe, y los cambios en la demanda internacional pueden también a veces causar estragos, los flujos financieros han sido el aspecto que ha causado mayores problemas en el ámbito internacional en las últimas dos décadas. Después de abandonar la región durante gran parte del decenio de 1980, el financiamiento externo volvió con gran fuerza a comienzos de la década de 1990, para luego retirarse parcialmente. Particularmente inestables fueron los flujos de corto plazo; desestabilizaron los equilibrios macroeconómicos en diversas ocasiones merced a su efecto en diferentes variables, especialmente el tipo de cambio. Ello puede implicar tasas de crecimiento más bajas en el futuro, debido a que la incertidumbre puede dificultar la inversión.

Puesto que América Latina y el Caribe no es la única región en que dicha inestabilidad ha causado problemas, el asunto se ha puesto en la agenda internacional, pero hasta la fecha se han dado pocos resultados

concretos. No se ha creado aún la llamada nueva arquitectura financiera, y los países industrializados siguen manejando su economía en formas que satisfacen sus propios intereses pero que pueden debilitar el crecimiento y causar otros problemas en los países en desarrollo. Un aspecto importante del problema es que los países en desarrollo tienen muy poco peso en las decisiones acerca de la gestión económica internacional.

Varias recomendaciones de políticas surgen de esta situación. Primeramente, los gobiernos de América Latina y el Caribe tienen que instaurar políticas que los protejan de la inestabilidad internacional, sin volver por ello a los sistemas económicos cerrados del pasado. Los controles aplicados a la afluencia de capital y los fondos de reserva para los productos primarios mencionados anteriormente son ejemplos de tales políticas. En segundo lugar, los nuevos esquemas de integración regional pueden proporcionar un amortiguador parcial de los efectos de la inestabilidad internacional. Al igual que con las políticas nacionales, al nuevo tipo de integración regional (vale decir, el llamado regionalismo abierto) le interesa mantener sus vínculos con el resto de la economía mundial, más bien que ser una extensión de las economías cerradas, como ocurrió en el primer ciclo de integración en la década de 1960. Finalmente, los países de América Latina y el Caribe, ya sea individualmente o como miembros de agrupaciones subregionales, deben tratar de obtener un mayor poder de negociación en el proceso de toma de decisiones a nivel internacional. Es probablemente necesaria una combinación de estos tres planteamientos para facilitar los objetivos que la mayoría de los gobiernos de la región han propugnado, específicamente el de un mayor crecimiento económico con más equidad.

C. OBSERVACIONES FINALES

La agenda expuesta en la sección anterior no es nueva. Por el contrario, nuestro propósito fue combinar en un conjunto coherente varias recomendaciones de políticas que ya llevan algún tiempo discutiéndose. Muchos analistas que concuerdan en lo fundamental con las reformas también piensan que los mercados por sí solos no pueden resolver los problemas que subsisten, y no digamos ya los nuevos que han surgido. Se necesita un crecimiento más rápido, pero igualmente el crecimiento por sí solo no puede ofrecer una mejor calidad de vida a la población

de la región. Deben tomarse otras medidas, tanto para fomentar el propio crecimiento como para promover el empleo y la equidad.

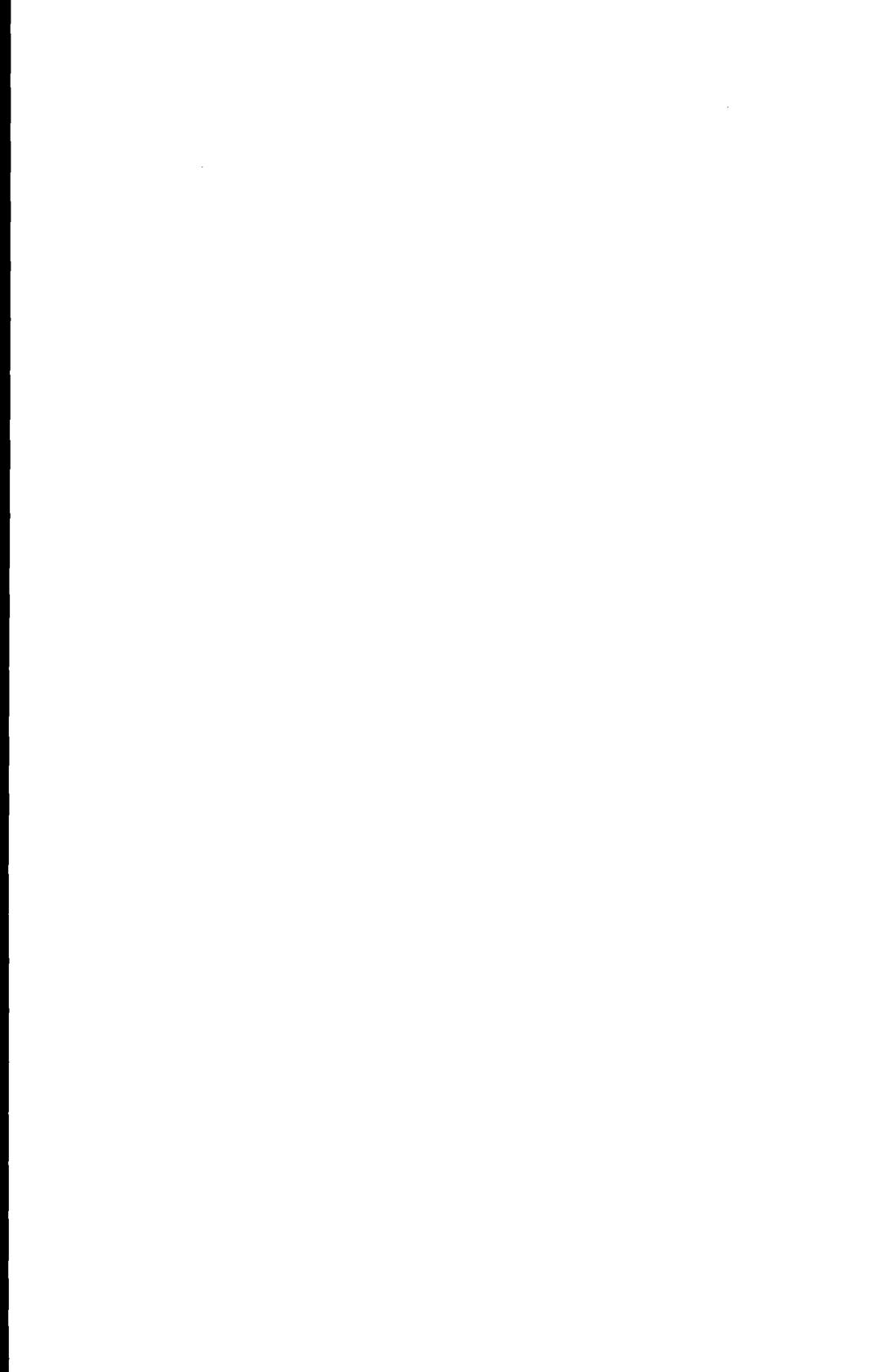
Tenemos conciencia de que este conjunto de políticas es costoso y de que todas las políticas sugeridas probablemente no se pueden poner en práctica en forma simultánea, especialmente si se toma en cuenta la prioridad que los gobiernos asignan actualmente a la estabilidad macroeconómica. El peso relativo que cada gobierno otorgue a cada una de las medidas dependerá de las condiciones que imperen en los diversos países, las cuales difieren en alto grado. Los países con agudos problemas sociales probablemente prestarán especial atención a las propuestas en esa área, en tanto que otros, donde esos problemas son menos graves, podrán asignar más recursos al mejoramiento de la competitividad. Aunque reconocemos este dilema, no se lo puede resolver en abstracto.

Se está formando actualmente un consenso en torno a estos debatidos temas en la mayoría de los gobiernos de la región. La implementación se ha convertido de esa manera en la nueva prioridad. Los responsables de las políticas han pasado por un proceso de aprendizaje con respecto a las reformas. La implementación y el seguimiento han mejorado, y naturalmente han sido más fáciles para los que han llegado tardíamente, pero hay fallas generalizadas de implementación en todos los países. Salvo la excepción parcial del área macroeconómica, las instituciones responsables de poner en práctica las políticas propuestas más arriba cuentan con pocos recursos financieros y humanos. La fragmentación de la toma de decisiones acentúa las dificultades.

El fortalecimiento institucional mediante la asociación de entidades públicas y privadas es fundamental para el progreso futuro. La región ha avanzado en este terreno, pero la consecución de mejores resultados exige recursos y coherencia. Si bien siempre es posible perfeccionar el diseño de las políticas, pensamos que los beneficios marginales de buscar nuevos instrumentos de política son menores que aquellos que se pueden obtener de una mejor implementación de ciertos instrumentos bien conocidos, e incluso bien ensayados. La estabilización macroeconómica y la primera generación de reformas fueron oportunas y decisivas a fines del decenio de 1980 y comienzos del de 1990; ahora es el momento de actuar con respecto al crecimiento, la competitividad, el empleo y la equidad. Se necesitan también mayores esfuerzos en el propio campo macroeconómico. Casi dos décadas de reformas y logros

macroeconómicos han arrojado importantes enseñanzas que, si se les presta atención, permitirían a los países de América Latina y el Caribe evitar los errores y, sobre todo, beneficiarse de la experiencia del pasado para obtener mejores resultados.

La región es un lugar notoriamente diferente de lo que era 15 o 20 años atrás. Una manera de caracterizar el cambio es decir que la región es ahora parte integral de una economía global. Las reformas han sido un elemento importante en la transformación, aunque no el único ni mucho menos. A nivel más general, las reformas han tenido tres resultados. Han solucionado algunos problemas de larga data, como casos de excesivo proteccionismo y de servicios públicos ineficientes. Han abierto posibilidades inesperadas, de las cuales la más notable sea quizás la capacidad exportadora demostrada por México y algunos países de América Central y el Caribe. Sin embargo, también han creado nuevos problemas y exacerbado algunos más antiguos. El empleo es probablemente el más serio, especialmente si consideramos sus repercusiones en la equidad. La urgencia de esta agenda significa que la región no puede permitirse mayores demoras en dar respuesta a los nuevos desafíos y enfrentar los nuevos problemas.



BIBLIOGRAFÍA

- Aghion, Philippe y Peter Howitt (1998), *Endogenous Growth Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Altimir, Oscar (1996), "Economic development and social equity: a Latin American perspective", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38, N° 2-3.
- Altimir, Oscar y Luis Beccaria (1999), "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina", serie Reformas económicas, N° 28 (LC/L.1217), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- América economía* (1999), "Latin America's 500 largest companies", julio.
- Balassa, Bela y otros (1986), *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington, D.C., Institute of International Economics (IIE).
- Banco Mundial (2000), *World Development Report, 2000*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1995a), *Bureaucrats in Business*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1995b), *Reformas laborales y económicas en América Latina y el Caribe. Informe sobre el desarrollo mundial, 1995*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1995c), *World Development Report, 1995*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1991), *World Development Report, 1991*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial/CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999), *TradeCAN: Database and Software for a Competitive Analysis of Nations. User Guide, 1999*, Washington, D.C.
- Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, Nueva York, McGraw Hill.
- Berry, Albert (comp.) (1998), *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Bhagwati, Jagdish N. (1998), "The capital myth", *Foreign Affairs*, vol. 77, N° 3.
- (1978), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998a), *Progreso económico y social, 1998*, Washington, D.C.

- _____ (1998b), "Employment in Latin America: What Is the Problem and How to Address It?", documento preparado para la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena de las Indias.
- _____ (1997), *Progreso económico y social*, 1997, Washington, D.C.
- _____ (1996), *Progreso económico y social*, 1996, Washington, D.C.
- _____ (1993), *Progreso económico y social*, 1993, Washington, D.C.
- Birdsall, Nancy y Richard H. Sabot (comps.) (1996), *Opportunity Foregone: Education in Brazil*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Birdsall, Nancy, Carol Graham y Richard H. Sabot (comps.) (1998), *Beyond Tradeoffs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y The Brookings Institution.
- Borensztein, Eduardo, José de Gregorio y Jong-Wha Lee (1995), "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?", NBER Working Paper, N° 5057, Cambridge, Massachusetts.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (1999), *Informe Anual, 1998-99*, Basilea.
- Buitelaar, Rudolf M. y Ramón Padilla (2000), "Maquila, economic reforms, and corporate strategy", *World Development*, vol. 28, N° 9.
- Buitelaar, Rudolf M., Ramon Padilla y Ruth Urrutia (1999), "Industria maquiladora y cambio técnico", *Revista de la CEPAL*, N° 67 (LC/G.2055-P), Santiago de Chile, abril.
- Bulmer-Thomas, Victor (comp.) (1996), *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Nueva York, St. Martins Press.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1998), "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter", World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (1997), "The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade", World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Calvo, Guillermo (1986), "Incredible Reforms", Filadelfia, Departamento de Economía, Universidad de Pennsylvania.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) (2000), *La industrialización y el Estado en América Latina: los años de la postguerra*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SSES.28/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2000b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999* (LC/G.2061-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.4.
- _____ (1999a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999* (LC/G.2056-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.2.

- (1999b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1998* (LC/G.2038-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.3.
- (1999c), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.
- (1999d), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998* (LC/G.2043-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.1.
- (1998a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- (1998b), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- (1998c), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1998* (LC/G.2042-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.14.
- (1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- (1996), *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía* (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2(P)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Cominetti, Rossella y Emanuela di Gropello (1995), *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 73 (LC/G.1854-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.9.
- Cominetti, Rossella y Gonzalo Ruiz (1998), *Evolución del gasto público social en América Latina, 1980-1995*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 80 (LC/G.1949-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.6.
- Corbo, Vittorio y Stanley Fischer (1994), "Lessons from the Chilean stabilization and recovery", *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch and Raúl Labán (comps.), Washington, D.C., The Brookings Institution.

- David, Beatriz y César Morales (comps.) (s/f), *¿Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: la construcción de un nuevo modelo?*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por aparecer.
- De Gregorio, José y Jong-Wha Lee (1999), "Economic Growth in Latin America: Sources and Prospects", documento presentado en la conferencia anual de Latin American and Caribbean Economics Association (LACEA), Santiago de Chile.
- Di Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti (comps.) (1998), *La descentralización de la educación y la salud* (LC/L.1132), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dirven, Martine (1999), "El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad", *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago de Chile, agosto.
- Drazen, Allan (1997), "Policy Signaling in the Open Economy: A Re-examination", NBER Working Paper, N° 5892, Cambridge, Massachusetts.
- Duryea, Suzanne y Miguel Székely (1998), "Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story", Working Paper, N° 374, Washington, D.C., Oficina del Economista Principal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Easterly, William, Norman Loayza y Peter Montiel (1997), "Has Latin America's post-reform growth been disappointing?", *Journal of International Economics*, vol. 43, N° 3-4.
- Edwards, Sebastián (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Oxford, Oxford University Press.
- Edwards, Sebastián y Nora Claudia Lustig (comps.) (1997), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Escaith, Hubert y Samuel Morley (s/f), "The Impact of Reforms on Growth in Latin America and the Caribbean: An Econometric Estimation", Santiago de Chile, División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (por publicarse).
- Evans, Peter (1979), *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Fernández Arias, Eduardo y Peter Montiel (1997), "Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?", Working Paper, N° 351, Washington, D.C., Oficina del Economista Principal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Helmut Reisen (comps.) (1997), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2000), *International Financial Statistics Yearbook, 2000*, Washington, D.C.

- Ganuza, Enrique, Arturo León y Pablo Sauma (comps.) (1999), *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20* (LC/R.1933), Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- García, Pablo, Patricio Meller y Andrea Repetto (1996), "Las exportaciones como motor de crecimiento: la evidencia chilena", *El modelo exportador chileno: crecimiento y equidad*, Patricio Meller (comp.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- García-Huidobro, Guillermo (1999), "La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena", serie Reformas económicas, N° 31 (LC/L.1220), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Garrido, Celso y Wilson Peres (1998), "Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos", *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Gibney, Frank y otros (1995), "Letters to the Editor. Asia's growth: miracle or myth?", *Foreign Affairs*, vol. 72, N° 2.
- Gobierno de Argentina (1999), "El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales", Documento de trabajo, N° GP/08, Buenos Aires, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Gobierno de Chile (1998), *Distribución e impacto distributivo del gasto social en los hogares 1996*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Coordinación.
- (1996), *Balance de 6 años de las políticas sociales 1990-96*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Coordinación.
- Goldsmith, Raymond W. (1951), "A perpetual inventory of national wealth", *Studies in Income and Wealth*, N° 14.
- Gómez, Sergio y Sergio Echeñique (1998), *La agricultura chilena: las dos caras de la modernización*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Griffith-Jones, Stephany (2000), "International capital flows to Latin America", serie Reformas económicas, N° 55 (LC/L.1351), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1998), *Global Capital Flows: Should They Be Regulated?*, Londres, Macmillan.
- Griliches, Zvi (1998), "Productivity: measurement problems", *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, 4 vols., John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman (comps.), Londres, Macmillan.
- Hofman, André (2000), "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas económicas, N° 54 (LC/L.1350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (1999), "A mensuração do impacto redistributivo do gasto social: un estudo para região metropolitana de São Paulo", *Gasto social*, N° 1, Brasília.
- Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- King, Damien (2000), "The evolution of structural adjustment and stabilization in Jamaica", serie Reformas económicas, N° 65 (LC/L.1361), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- King, Damien y Sudhanshu Handa (2000), "Changes in the distribution of income and the new economic model in Jamaica", Serie Reformas económicas N° 57 (LC/L.1353), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Krueger, Anne O. (1981-1983), *Trade and Employment in Developing Countries*, 3 vols., Chicago, University of Chicago Press.
- (1978), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger.
- Krugman, Paul (1994), "The myth of Asia's miracle", *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 6.
- Kuwayama, Mikio (comp.) (1999), *Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia: algunos casos nacionales* (LC/G.2053-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99-II-G.47.
- Kuznets, Simon (1955), "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, vol. 45, N° 1.
- Larrañaga, Osvaldo (1999), "Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile", serie Reformas económicas, N° 35 (LC/L.1226), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Londoño, Juan Luis y Miguel Székely (1997), "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995", Working Paper, N° 357, Washington, D.C., Oficina del Economista Principal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- López, Julio (1999), "Evolución reciente del empleo en México", serie Reformas económicas, N° 29 (LC/L.1218), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lora, Eduardo (1997), "A Decade of Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It?", documento presentado en la Reunión Anual de la Asamblea Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona.
- Lora, Eduardo y Mauricio Olivera (1998), "Macro Policy and Employment Problems in Latin America", Working Paper, N° 372, Washington, D.C., Oficina del Economista Principal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Lora, Eduardo y Felipe Barrera (1997), "A Decade of Structural Reform in Latin America: Growth, Productivity and Investment Are Not What They Used to Be", Working Paper, N° 350, Washington, D.C., Oficina del Economista Principal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Márquez, Gustavo y Carmen Pagés (1998), "Trade and Employment Evidence from Latin America and the Caribbean", Working Paper, N° 366, Washington, D.C., Oficina del Economista Principal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Moguillansky, Graciela (1999), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moguillansky, Graciela y Ricardo Bielschowsky (2000), *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Montiel, Nancy (1999), "Costa Rica: Reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos", serie Reformas económicas, N° 26 (LC/L.1215), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Morley, Samuel (2000), *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1995), *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Morley, Samuel A., Roberto Machado y Stefano Pettinato (1999), "Indexes of Structural Reform in Latin America", serie Reformas económicas, N° 12 (LC/L.1166), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mostajo, Rossana (2000), "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", serie Reformas económicas N° 69 (LC/L.1376), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (1999), *Estudio económico y social mundial, 1999*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Ocampo, José Antonio (1998), "Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999), *Panorama laboral, 1999*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Oman, Charles (1994), *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries*, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD).
- OMC (Organización Mundial de Comercio) (1998), *Annual Report, 1998*, 2 vols., Ginebra.

- Paunovic, Igor (2000), "Growth and Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s", serie Reformas económicas N° 70 (LC/L.1377), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Peres, Wilson (comp.) (1998), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos. Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, Mexico, D.F., Siglo XXI.
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (1999), "Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe en el nuevo modelo económico" (LC/R.1957), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Persson, Torsten (1988), "Credibility of macroeconomic policy: an introduction and broad survey", *European Economic Review*, N° 32.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1989), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Londres, Harwood.
- Radelet, Steven y Jeffrey Sachs (1998), "The Onset of the East Asian Crisis", NBER Working Paper, N° 6680, Cambridge, Massachusetts.
- Ramírez, Juan Mauricio y Liliana Núñez (1999), "Reformas estructurales, inversión y crecimiento: Colombia durante los años noventa", serie Reformas económicas, N° 45 (LC/L.1290), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Reinhardt, Nola y Wilson Peres (comps.) (2000), "Latin America's new economic model: micro responses and economic restructuring", *World Development*, vol. 28, N° 9.
- Robbins, Donald (1996), "HOS Hits Facts: Facts Win: Evidence on Trade and Wages in the Developing World", Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development, Universidad de Harvard.
- Rodrik, Dani (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay, N° 24, Washington, D.C., Overseas Development Council (ODC).
- _____ (1998), "Who needs capital account convertibility?", *Essays in International Finance*, N° 207, Oxford, Princeton University.
- _____ (1996), "Understanding economic policy reform", *Journal of Economic Literature* 34, marzo.
- _____ (1989), "Promises, promises: credible policy reform via signaling", *The Economic Journal*, N° 99.
- Rogoff, Kenneth (1987), "Reputational constraints on monetary policy", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, N° 26.
- Rostow, Walt W. (1995), "Letters to the Editor", *Foreign Affairs*, vol. 74, N° 1.
- Saavedra Chanduví, Jaime y Juan José Díaz (1999), "Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales", serie Reformas económicas, N° 34 (LC/L.1225), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Servén, Luis y Andrés Solimano (1993), "Economic adjustment and investment performance in developing countries: the experience of the 1980s", *Striving for Growth after Adjustment. The Role of Capital Formation*, Luis Servén y Andrés Solimano (comps.), Washington, D.C, Banco Mundial.
- Spilimbergo, Antonio, Juan Luis Londoño y Miguel Székely (1997), "Income Distribution, Factor Endowments, and Trade Openness", Working Paper, N° 356, Washington, D.C., Oficina del Economista Principal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stallings, Barbara (comp.) (1995), *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (1992), "International influence on economic policy: debt, stabilization, and structural reform", *The Politics of Economic Adjustment*, Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (comps.), Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Stallings, Barbara, Nancy Birdsall y Julie Clugage (2000), "Growth and inequality: do regional patterns redeem Kuznets?", *Distributive Justice and Economic Development: The Experience of Chile and Developing Countries*, Andrés Solimano, Eduardo Aninat y Nancy Birdsall (comps.), Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Tejo, Pedro (1999), "El modelo agrícola de América Latina en las últimas décadas: una síntesis", Santiago de Chile, Unidad de Desarrollo Agrícola, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tokman, Victor E. (1994), *Generación de empleo en un nuevo contexto estructural*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Turner, Louis y Michael Hodges (1992), *Global Shakeout: World Market Competition. The Challenge for Business and Government*, Londres, Century Business.
- Tussie, Diana (1997), "La política comercial en el marco de la Organización Mundial de comercio", *Revista de la CEPAL*, N° 62 (LC/G.1969-P), Santiago de Chile, agosto.
- Vélez, Carlos E. (1996), *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto público social en Colombia*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Villasuso, Juan Manuel (2000), "Reformas estructurales y política económica en Costa Rica", serie Reformas económicas, N° 64 (LC/L.1360), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vos, Rob y otros (comps.) (s/f), *Balance of Payments Liberalization in Latin America and the Caribbean: Effects on Employment, Inequality, and Poverty* (por publicarse).
- Walter, Jorge y Cecilia Senén G. (1998), "La privatización de las telecomunicaciones en latinoamérica y el caso argentino: balance de un período de transición", Santiago de Chile, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Weller, Jürgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- (1996), "Efectos del ajuste estructural en el empleo y los ingresos agropecuarios, con énfasis en las exportaciones no tradicionales: los casos de Costa Rica y Honduras", *Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para la agricultura*, Helmut Nuhn y Andreas Stamm (comps.), San José, Costa Rica, Departamento Ecuménico de Investigaciones.
- Williamson, John (1993), "Democracy and the Washington Consensus", *World Development*, vol. 21, N° 8.
- (1990), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute of International Economics (IIE).

OTRAS PUBLICACIONES DEL PROYECTO

En el presente libro se sintetizan los resultados principales del proyecto titulado “Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe”, que fue llevado a cabo por la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL). El proyecto también produjo un gran número de estudios más específicos, que figuran en la lista que aparece más abajo.

Los primeros cinco títulos analizan el impacto de las reformas con respecto a los temas de la inversión, el cambio tecnológico, el empleo, la equidad y el sector agrícola, fundamentándose en material de algunos de los nueve países del proyecto o de todos ellos. Nueve libros compilados presentan trabajos sobre diversas materias relacionadas con las reformas y su efecto en los países del proyecto considerados individualmente. Por último, hay dos series de documentos de trabajo, las que se pueden encontrar en el sitio web de la CEPAL (www.cepal.cl): la serie Reformas económicas, en la que se examinan los principales componentes de las reformas en cada uno de los países, y la serie Medio ambiente y desarrollo, que incluye un conjunto especial de estudios sobre la relación entre las reformas y el medio ambiente.

LIBROS DE TEMAS COMPARATIVOS

David, Beatriz y César Morales (comps.) (s/f), *¿Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: la construcción de un nuevo modelo?*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por aparecer.

- Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Moguillansky, Graciela y Ricardo Bielschowsky (2000), *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Morley, Samuel (2000), *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Weller, Jürgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.

LIBROS DE PAÍSES

- Eduardo Antelo y Luis Carlos Jemio (eds.) (2000), *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento, empleo y equidad*, La Paz, CEPAL/Universidad Católica Boliviana.
- Renato Baumann (ed.) (1999), *Brasil: uma década em transição*, Río de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- Fernando Clavijo (ed.) (2000), *Las reformas económicas en México en los últimos veinte años*, México D.F., CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Juan José Echavarría (ed.) (2000), *La crisis y la industrialización*, Santafé de Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, por aparecer.
- Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings (eds.) (2000), *Reformas, crecimiento y equidad: Chile desde 1973*, Santiago de Chile, CEPAL, por aparecer.
- Daniel Heymann y Bernardo Kosakoff (eds.) (2000), *Desempeño económico en un contexto de reformas: la Argentina en los noventa*, Buenos Aires, CEPAL/EUDEBA.
- Damien King (ed.) (2000), *Reform and Crisis in Jamaica*, Kingston, Ian Randle Publishers, por aparecer.
- Alberto Pasco-Font y Jaime Saavedra (eds.) (2000), *Perú: balance de una década de reformas estructurales*, Lima, CEPAL/GRADE, por aparecer.
- Anabelle Ulate (ed.) (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: los desafíos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*, San José, CEPAL/Editorial de la Universidad de Costa Rica.

DOCUMENTOS DE TRABAJO (CEPAL, SERIE REFORMAS ECONÓMICAS)

1. Graciela Mogueillansky, "La gestión privada y la inversión en el sector eléctrico chileno", Septiembre de 1997.
2. Graciela Mogueillansky, "Chile: las reformas estructurales y la inversión privada en áreas de infraestructura", Noviembre de 1997.
3. Graciela Mogueillansky, "Chile: las inversiones en el sector minero 1980-2000", Julio de 1998.
4. Graciela Mogueillansky, "Las reformas del sector de telecomunicaciones en Chile y el comportamiento de la inversión", Agosto de 1998.
5. Carlos Adrián Romero, "Regulación e inversiones en el sector eléctrico argentino", Septiembre de 1998.
6. Ricardo Delgado, "Inversiones en infraestructura vial: la experiencia argentina", Octubre de 1998.
7. Nicolás Gadano, "Determinantes de la inversión en el sector de petróleo y gas de la Argentina", Octubre de 1998.
8. Omar Chisari y Martín Rodríguez, "Algunos determinantes de la inversión en sectores de infraestructura en la Argentina", Noviembre de 1998.
9. Marcelo Celani, "Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina", Noviembre de 1998.
10. Jurgen Weller, "Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina", Noviembre de 1998.
11. Jurgen Weller, "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", Diciembre de 1998.
12. Samuel Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of Structural Reform in Latin America", Enero de 1999.
13. Jorge Katz, "Reformas estructurales y comportamiento tecnológico: reflexiones en torno a las fuentes y naturaleza del cambio tecnológico en América Latina en los años noventa", Febrero de 1999.
14. Jorge Katz, "Cambios estructurales y evolución de la productividad laboral en la industria latinoamericana en el período 1970-1996", Febrero de 1999.
15. Gover Barja, "Inversión y productividad en la industria boliviana de la electricidad", Febrero de 1999.
16. Gover Barja, "Inversión y productividad en la industria boliviana de telecomunicaciones", Febrero de 1999.
17. Rebeca Escobar de Medécigo, "El cambio estructural de las telecomunicaciones y la inversión: el caso de México", Febrero de 1999.
18. Víctor Rodríguez Padilla, "Impacto de la reforma económica sobre las inversiones de la industria eléctrica en México: el regreso del capital privado como palanca de desarrollo", Febrero de 1999.

19. Ramón Carlos Torres Flores, "México: Impacto de las reformas estructurales en la formación de capital del sector petrolero", Abril de 1999.
20. Isaac Scheinvar, "Las carreteras y el sistema portuario frente a las reformas económicas en México", Abril de 1999.
21. Daniel Bitrán B., "México: inversiones en el sector agua, alcantarillado y saneamiento", Abril de 1999.
22. Humberto Campodónico, "La inversión en el sector telecomunicaciones del Perú en el período 1994-2000", Mayo de 1999.
23. Humberto Campodónico, "La inversión en el sector petrolero peruano en el período 1993-2000", Mayo de 1999.
24. Humberto Campodónico, "Las reformas estructurales en el sector minero peruano y las características de la inversión 1992-2008", Mayo de 1999.
25. Humberto Campodónico, "Las reformas estructurales del sector eléctrico peruano y las características de la inversión 1992-2000", Mayo de 1999.
26. Nancy Montiel, "Costa Rica: reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos", Mayo de 1999.
27. Jaime Saavedra, "La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales", Mayo de 1999.
28. Oscar Altimir y Luis Beccaria, "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina", Julio de 1999.
29. Julio López, "Evolución reciente del empleo en México", Julio de 1999.
30. José Marcio Camargo y Marcelo Neri, "Emprego e produtividade no Brasil na década de noventa", Julio de 1999.
31. Guillermo García-Huidobro, "La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena", Julio de 1999.
32. Emilio Morgado, "Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo en Chile", Julio de 1999.
33. Luis Carlos Jemio, "Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Bolivia", Julio de 1999.
34. Jaime Saavedra y Juan José Díaz, "Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales", Julio de 1999.
35. Osvaldo Larrañaga, "Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile", Julio de 1999.
36. Mauricio Cárdenas y Raquel Bernal, "Changes in the Distribution of Income and the New Economic Model in Colombia", Noviembre de 1999.
37. Juan Diego Trejos, "Reformas económicas y distribución del ingreso en Costa Rica", Noviembre de 1999.
38. Luis Carlos Jemio, "Reformas, políticas sociales y equidad en Bolivia", Noviembre de 1999.
39. Marcelo Neri y José Marcio Camargo, "Structural Reforms, Macroeconomic Fluctuations and Income Distribution in Brazil", Noviembre de 1999.

40. Oscar Altimir y Luis Beccaria, "Distribución del ingreso en la Argentina", Noviembre de 1999.
41. Roberto Bisang y Georgina Gómez, "Las inversiones en la industria argentina en la década de los noventa", Noviembre de 1999.
42. Gover Barja Daza, "Las reformas estructurales bolivianas y su impacto sobre inversiones", Noviembre de 1999.
43. Diego Montenegro Ernst y Alvaro Guzmán Bowles, "Inversión y productividad en el sector agrícola-agroindustrial boliviano: caso de la agricultura comercial período 1985-1998", Noviembre de 1999.
44. Ricardo Bielschowsky, "Investimentos na indústria brasileira depois da abertura e do real: o mini-ciclo de modernizações, 1995-1997", Noviembre de 1999.
45. Juan Mauricio Ramírez y Liliana Núñez, "Reformas estructurales, inversión y crecimiento: Colombia durante los años noventa", Noviembre de 1999.
46. Francisca Silva Torrealba, "La inversión en el sector agroindustrial chileno", Noviembre de 1999.
47. Juan Carlos Moreno-Brid, "Reformas macroeconómicas e inversión manufacturera en México", Diciembre de 1999.
48. Luis Abugattás, "Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: la experiencia peruana", Diciembre de 1999.
49. Gerardo Mendiola, "México: empresas maquiladoras de exportación en los noventa", Diciembre de 1999.
50. María Virginia de Moori K., "Reformas económicas y la inversión en el sector minero argentino", Diciembre de 1999.
51. Israel Fainboim y Carlos Jorge Rodríguez, "El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los noventa", Marzo de 2000.
52. José Antonio Cordero P., "El crecimiento económico y la inversión: el caso de Costa Rica", Marzo de 2000.
53. Jorge Katz, Jaime Cáceres y Kattia Cárdenas, "Instituciones y tecnología en el desarrollo evolutivo de la industria minera chilena", Marzo de 2000.
54. André Hofman, "Economic Growth and Performance in Latin America", Marzo de 2000.
55. Stephany Griffith-Jones, "International Capital Flows to Latin America", Marzo de 2000.
56. Max Spoor, "Two Decades of Adjustment and Agricultural Development in Latin America and the Caribbean", Marzo de 2000.
57. Damien King y Sudhanshu Handa, "Changes in the Distribution of Income and the New Economic Model in Jamaica", Marzo de 2000.
58. Rodolfo de la Torre, "La distribución factorial del ingreso en el nuevo modelo económico en México", Marzo de 2000.
59. Juan Mauricio Ramírez y Liliana Núñez, "Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia", Mayo de 2000.

60. Dillon Alleyne, "Employment, Growth, and Reforms in Jamaica", Mayo de 2000.
61. Daniel Heymann, "Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina en los noventa", Mayo de 2000.
62. Eduardo Antelo, "Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985", Mayo de 2000.
63. Rubens Penha Cysne, "Aspectos macro e microeconómico das reformas brasileiras", Mayo de 2000.
64. Juan Manuel Villasuso, "Reformas estructurales y política económica en Costa Rica", Mayo de 2000.
65. Damien King, "The Evolution of Structural Adjustment and Stabilization Policy in Jamaica", Mayo de 2000.
66. Alberto Pasco-Font, "Políticas de estabilización y reformas estructurales: Perú", Mayo de 2000.
67. Fernando Clavijo, "Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1998", Mayo de 2000.
68. Juan José Echavarría, "Reformas estructurales y política económica: Colombia durante los años noventa", Mayo de 2000.
69. Rossana Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", Mayo de 2000.
70. Igor Paunovic, "Growth and Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s", Mayo de 2000.

DOCUMENTOS DE TRABAJO (CEPAL, SERIE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO)

19. Marianne Schaper, "Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora de los países de América Latina y el Caribe: 1980-1995", Diciembre de 1999.
20. Guillermo Acuña, "Reformas macroeconómicas en América Latina y el Caribe: su impacto en los marcos regulatorios e institucionales ambientales de nueve estudios de caso", Diciembre de 1999.
22. Claudia Schatán, "Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reforma económica", Diciembre de 1999.
23. Claudio Ferraz y Carlos E.F. Young, "Trade Liberalization and Industrial Pollution in Brazil", Diciembre de 1999.
24. Fidel Aroche Reyes, "Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México", Mayo de 2000.
25. Alberto Pasco-Font, "El impacto del Programa de Estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997", Mayo de 2000.

ÍNDICE

PRÓLOGO	7	
PREFACIO	11	
CAPÍTULO I.		
UNA NUEVA FORMA DE ABORDAR EL ANÁLISIS DE LAS REFORMAS: VÍNCULOS ENTRE LO MACROECONÓMICO Y LO MICROECONÓMICO		15
A. La literatura sobre las reformas	16	
B. Un nuevo marco conceptual	21	
C. Seis hipótesis	27	
D. Consideraciones metodológicas	30	
CAPÍTULO II.		
EL CONTEXTO INTERNACIONAL: EL COMERCIO Y LOS FLUJOS DE CAPITAL		35
A. Las relaciones comerciales de América Latina y el Caribe	37	
B. Los flujos de capital hacia América Latina y el Caribe	45	
C. Conclusiones	54	

CAPÍTULO III.

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 57

- A. Reformas estructurales de primera generación 58
 - 1. El contenido de las reformas 62
 - 2. Los índices de las reformas 67
 - 3. Reformadores radicales en contraposición
a reformadores cautos 72
- B. Las políticas macroeconómicas y sus resultados 76
 - 1. La estabilización 77
 - 2. Crecimiento bajo e inestable 79
 - 3. Los déficit gemelos 80
 - 4. Las tasas de interés y los tipos de cambio reales 83
- C. Los vínculos entre las reformas y
las políticas macroeconómicas 87
 - 1. Congruencias 88
 - 2. Síndromes de incongruencia 89
- D. Las políticas sociales y el gasto social 91
- E. Conclusiones 97

CAPÍTULO IV.

INVERSIÓN, PRODUCTIVIDAD Y CRECIMIENTO:

RECUPERACIÓN Y AVANCES MODERADOS 99

- A. Las tendencias a largo plazo en la inversión
y la productividad 102
- B. Las fases de la inversión y del cambio
tecnológico posteriores a las reformas 109
- C. El impacto de las reformas en la inversión 116
- D. Las tendencias en el crecimiento 119
- E. Explicación de las diferencias en el crecimiento 122
- F. El impacto de las reformas en el crecimiento 130
- G. El crecimiento y el sector externo 135
- H. Conclusiones 140

CAPÍTULO V.

EMPLEO Y EQUIDAD: DESAFÍOS PERMANENTES	145
A. Los factores de oferta: demografía y educación	148
B. El impacto de las reformas en el empleo	152
C. Los salarios y la brecha salarial	164
D. Las tendencias en la distribución del ingreso primario	167
E. El impacto de las reformas en la distribución del ingreso familiar	177
F. El impacto del gasto social en la equidad	184
G. Conclusiones	192

CAPÍTULO VI.

HETEROGENEIDAD EN LAS RESPUESTAS DE

LOS SECTORES Y LAS EMPRESAS	197
A. La dinámica sectorial de la economía en conjunto	200
B. Especialización y heterogeneidad en la industria manufacturera	211
C. Especialización y polarización en la agricultura	225
D. Ventajas naturales y acceso a la inversión extranjera en la minería	230
E. Revolución tecnológica y privatización en electricidad y telecomunicaciones	235
F. El aumento de la heterogeneidad sectorial en el empleo	242
G. Conclusiones	251

CAPÍTULO VII.

LA AGENDA DE POLÍTICAS PARA LA NUEVA DÉCADA	255
A. Las reformas y su impacto	255
B. Recomendaciones para mejorar las perspectivas de la región	265
1. Políticas para aumentar el crecimiento	267
2. Una ofensiva social	271

3. Políticas macroeconómicas	274
4. Temas complementarios: las relaciones entre el sector público y el privado y la gestión económica internacional	277
C. Observaciones finales	279
 BIBLIOGRAFÍA	 283
 OTRAS PUBLICACIONES DEL PROYECTO	 293

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar
en el mes de septiembre de 2000, en los talleres
de Andros Impresores, Santa Elena 1955,
Santiago de Chile
Se tiraron 2000 ejemplares

