

Lora, Eduardo; Panizza, Ugo

**Working Paper**

## Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina

Working Paper, No. 471

**Provided in Cooperation with:**

Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC

*Suggested Citation:* Lora, Eduardo; Panizza, Ugo (2002) : Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina, Working Paper, No. 471, Inter-American Development Bank, Research Department, Washington, DC

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/88024>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



*Inter-American Development Bank  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Research Department  
Departamento de Investigación  
Documento de Trabajo #471*

# **Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina**

por

**Eduardo Lora  
Ugo Panizza**

Preparado por el Seminario

**“Reformulación de las Reformas”**

Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo  
y de la Corporación Interamericana de Inversiones

Fortaleza, Brasil  
11 de marzo 2002

**Cataloging-in-Publication data provided by the  
Inter-American Development Bank  
Felipe Herrera Library**

Lora, Eduardo.

Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina / por Eduardo Lora, Ugo Panizza.

p. cm. (Research Department Working paper series ; 471)  
Includes bibliographical references.

1. Structural adjustment (Economic policy)--Latin America. 2. Latin America--Economic policy. I. Panizza, Ugo. II. Inter-American Development Bank. Research Dept. III. Title. IV. Series.

338.543 L129-----dc21

82002  
Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son del autor y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Si desea obtener una lista de los documentos de trabajo del Departamento de Investigación, visite nuestra página Internet al: <http://www.iadb.org/res>

## Resumen<sup>1</sup>

El futuro de las reformas estructurales se encuentra en discusión en América Latina. Este documento tiene por objeto ofrecer una síntesis de los hechos y opiniones que están alimentando este debate. La primera sección muestra que aunque el proceso de reformas no se ha detenido, ha sido incompleto y muy heterogéneo, tanto entre países, como por áreas de reforma. Los mayores progresos se han dado en materia de reformas comerciales y financieras, mientras que los progresos en las áreas de reforma tributaria y privatizaciones han sido muy diversos entre unos países y otros, y en materia de legislación laboral se ha avanzado muy poco. La segunda sección analiza el estado de la opinión pública sobre las reformas. El desencanto con las reformas ha sido creciente, especialmente entre las clases medias, y está reflejando no tanto la situación económica de los países, ni el grado de avance las reformas, sino el hecho de que las privatizaciones se han combinado con problemas de corrupción en algunos países. La tercera sección revisa la discusión sobre los efectos de las reformas. Su impacto sobre el crecimiento parece haber sido positivo, aunque temporal, pero los efectos laborales y distributivos han diferido por áreas de reforma y según diversas circunstancias de los países. En particular, la efectividad de las reformas ha dependido crucialmente de la calidad de las instituciones públicas. La cuarta sección resume las principales propuestas para ampliar o reorientar la agenda de reformas de la región. Un grupo de propuestas contempla expandir el Consenso de Washington con políticas más activas que atiendan la necesidad de mayor estabilidad económica, más inclusión social y una mejor distribución del ingreso. Otro grupo propende por una visión más amplia de la agenda de desarrollo y enfatiza las interacciones entre la sociedad civil, el sector privado y el gobierno. Finalmente, una visión más radical propone un nuevo orden institucional nacional e internacional que limitaría el papel de los mercados y pondría freno a las tendencias de globalización

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen la valiosa ayuda de Natalia Pérez, especialmente en la actualización de los índices de reforma y las estimaciones econométricas del Apéndice 2, a Ana María Herrera por las estimaciones en que se basa la sección sobre la opinión pública sobre las reformas, y a Carmen Pagés por la reseña sobre los efectos de las reformas laborales.



## **Introducción**

El futuro de las reformas a favor de la libertad de mercados parece estar en entredicho. En Venezuela, las políticas oficiales son declaradamente contrarias al “neoliberalismo” y un conjunto de decretos están anunciando diversas limitaciones a la libertad de mercados e incluso a la propiedad privada. En Argentina, hasta hace poco uno de los países líderes en el proceso de reformas, una crisis sin precedentes ha obligado a imponer restricciones a las operaciones financieras y a la compra de divisas. En varios países han surgido candidatos presidenciales que prometen cambiar radicalmente el “modelo económico” como respuesta al creciente descontento con la situación económica. No se trata de una tendencia uniforme, sin embargo. Los nuevos gobiernos de México, Nicaragua y Honduras están encabezados por empresarios exitosos, que confían en las virtudes de la iniciativa privada y la libertad de mercado. En Perú, aunque el nuevo presidente es un crítico de los resultados sociales de la liberación económica, ha puesto a cargo de la cartera económica a una figura representativa de la ortodoxia económica.

El descontento popular con las reformas está recrudiéndose al mismo tiempo que está aumentando el desencanto con la democracia y que muchos países se encuentran sumidos en una situación de estancamiento económico o de franca recesión. América Latina está atravesando su crisis más severa en varias décadas, y tanto los gobiernos como la opinión pública de los países están en búsqueda de opciones para enfrentarla. Una de las áreas de mayor debate es el futuro de las reformas estructurales que se han llevado a cabo en la región durante más de una década, siguiendo en gran medida los lineamientos del “Consenso de Washington”, y cuyo principal objetivo ha sido facilitar el funcionamiento de los mercados y dejar las actividades productivas al sector privado. El debate sobre las reformas es candente y actual, pero a menudo es desinformado: no es fácil definir y menos aun medir las reformas y puede ser aún muy temprano para establecer muchos de sus efectos. Estas dificultades son imposibles de salvar a cabalidad. No obstante, este documento tiene por objeto ayudar a informar el debate sobre las reformas estructurales con base en el estado del conocimiento y de las opiniones del público y de los expertos, reconociendo de antemano esas limitaciones. Este documento busca describir los hechos y las opiniones, a menudo encontradas, sobre los efectos de las reformas y sobre las posibles acciones que deben tomarse para mejorar las reformas o para ampliar su alcance.

En la primera sección se describe el estado de las reformas con base en un conjunto de índices que permiten hacer comparaciones entre países y entre áreas de reforma a través del

tiempo. En la segunda sección se utilizan encuestas de opinión pública para mostrar el descontento que existe en la región con la situación económica y con los resultados de las reformas. La tercera sección reseña algunas investigaciones empíricas que han analizado los efectos económicos y sociales de las reformas. Por último, la sección cuarta explora las principales propuestas que han planteado una nueva agenda de reformas para América Latina.

## 1. El estado de las reformas

¿Qué tanto progreso han alcanzado las reformas? ¿Se ha detenido el proceso en los últimos años? ¿Ha habido retrocesos? Para responder estas preguntas es preciso medir el avance de las reformas, no con base en *resultados*—como pueden ser el coeficiente de comercio exterior, el tamaño del gasto público o la profundidad financiera—sino mediante variables de *política*, como son por ejemplo, los niveles arancelarios, las tasas de impuestos o los coeficientes de reserva bancaria.

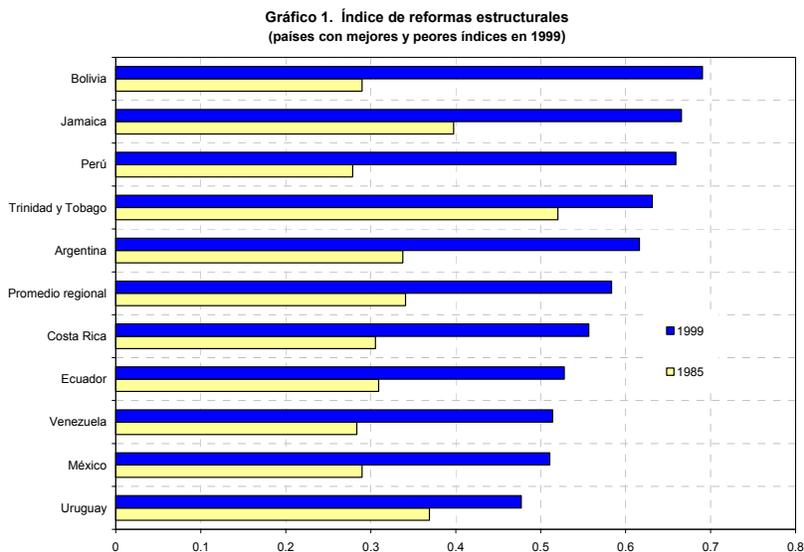
Con ese enfoque hemos actualizado los índices de reforma estructural construidos inicialmente por Lora (1997), los cuales permiten medir el avance de las reformas estructurales con un conjunto de indicadores sobre la calidad de las políticas en cinco áreas de reforma: liberación comercial, reforma financiera, reforma tributaria, privatizaciones y legislación laboral. Los indicadores utilizados en cada área (véase Lora, 2001) tienen por objeto medir el grado de libertad y neutralidad de las políticas, bajo el presupuesto de que el objetivo central de las reformas que empezaron a adaptarse desde fines de los ochentas fue facilitar el funcionamiento de los mercados y la libre asignación de los recursos productivos<sup>2</sup>. En forma sistemática los índices cubren desde 1985 hasta 1999. Para las reformas ocurridas posteriormente hemos revisado los documentos de las misiones regulares del Fondo Monetario Internacional, complementados con los informes de *The Economist Intelligence Unit* (véase un resumen en el Apéndice 1).

Los índices permiten comparar el estado de las distintas áreas de política dentro de un país o de cada política entre países. El índice total es un promedio de todas las áreas de reforma, que permite medir, en una escala de 0 a 1 el progreso de las reformas. Este índice total, calculado para 17 países latinoamericanos, se elevó de 0,34 en 1985 a 0,58 a fines de la década del

---

<sup>2</sup> Únicamente en el caso de la reforma financiera el índice tiene en cuenta también la calidad de la regulación prudencial, que se considera esencial para el buen funcionamiento del mercado financiero.

noventa. Este avance implica un aumento importante, si bien también sugiere que permanece inexplorado un margen muy amplio de reformas adicionales en muchos países (para alcanzar el valor máximo de 1). El período de mayor dinamismo de las reformas fue el comprendido entre 1989 y 1994, cuando se ganaron 0,12 puntos del total de 0,24 de mejoría en todo el período. Sin embargo, en todos los años ha habido progreso y las mejoras han abarcado a todos los países, aunque a ritmos diferentes. Solo en algunos casos ha habido muy pequeños retrocesos que a la postre han sido temporales. El Gráfico 1 compara el estado de las reformas en 1985 y 1999 para los países con mejores y peores índices en 1999. Los cinco países con mejores índices son Bolivia, Jamaica, Perú, Trinidad y Tobago y Argentina, todos ellos con valores finales del índice por encima de 0,6 y con mejoras de por los menos 0,2 puntos con respecto a su situación inicial. Los cinco países más atrasados en el proceso de reformas son (empezando por el peor) Uruguay, México, Venezuela, Ecuador y Costa Rica, con índices que se sitúan entre 0,48 y 0,55. Sin embargo, también en este grupo de países hay avances notables con respecto a la situación inicial y todos ellos alcanzan niveles superiores al promedio de la región al comienzo del período.

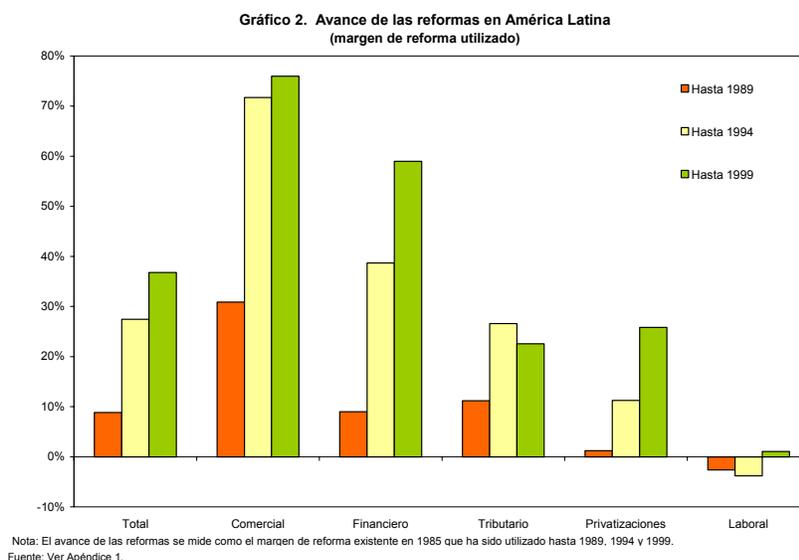


El avance de las reformas ha sido más desigual por áreas de reforma que entre países. El Gráfico 2 muestra cuál ha sido el grado de avance para el total y por áreas (medido con respecto al nivel promedio de cada índice en 1985). El potencial de liberalización que existía en 1985 ha sido aprovechado de manera bastante profunda en las áreas comercial y financiera,

sustancialmente menos en las áreas de política tributaria y privatizaciones, y prácticamente nada en materia de reforma laboral.

En el área de las políticas comerciales, por ejemplo, se ha pasado de aranceles promedio a las importaciones superiores al 40% a mediados de los ochenta, a niveles cercanos al 10% en la actualidad. En una escala de 0 a 1, todos los países han alcanzado índices de reforma comercial de al menos 0,8, y los cinco países con mejores estructuras arancelarias a fines de los noventa (Bolivia, Chile, Uruguay, Perú, y Paraguay) tienen índices superiores a 0,9. El proceso de liberación comercial fue muy intenso entre 1989 y 1994, pero luego continuó avanzando, aunque a un ritmo algo más lento. No contamos con información sistemática después de 1999, pero la información fragmentaria de que disponemos nos indica que en algunos países (en particular los centroamericanos) ha habido reducciones adicionales de aranceles, y que solo unos pocos países han elevado marginalmente los aranceles para algunos productos.

En materia de reforma financiera, el período más activo fue también el comprendido entre 1989 y 1994, pero las reformas continuaron progresando posteriormente. Hasta 1999, todos los países habían alcanzado índices por encima de 0,49 y los cinco países con índices más elevados (Argentina, Bolivia, Jamaica, República Dominicana y México) habían logrado niveles por encima de 0,75. Los avances han sido el resultado de la reducción de los coeficientes de reserva bancaria, la liberación de tasas de interés y la adopción de los criterios mínimos de regulación prudencial de Basilea. Sin embargo, los índices tienen en cuenta que en muchos países la libertad de intermediación financiera está limitada por diversas interferencias en los contratos crediticios y que las exigencias mínimas de capital de Basilea pierden efectividad en varios países por deficiencias en las normas de valoración de los riesgos. El principal retroceso después de 1999 es, por supuesto, el ocurrido en Argentina, con motivo de la imposición de severas restricciones al retiro de depósitos de los ahorradores, limitaciones a las tasas de interés y cambios arbitrarios en la moneda de denominación de las operaciones. También hubo un retroceso semejante en Ecuador en 1999, el cual no se ha corregido aún completamente.



El avance ha sido menos profundo en las demás áreas de reforma. Debido a la heterogeneidad de algunos aspectos de las estructuras tributarias de los países<sup>3</sup> y las diferentes necesidades de recursos tributarios en los distintos países por razones históricas o por la existencia de otras fuentes de recursos fiscales, es difícil lograr un avance en este índice comparable al de las políticas comerciales y financieras. Uno de los grandes avances en materia tributaria ha consistido en la reducción de las tasas marginales muy elevadas que aplicaban en los ochentas a los ingresos de las personas y las empresas (actualmente las tasas máximas se sitúan en la mayoría de países entre 25 y 35%). También ha sido un avance muy importante la introducción de impuestos al valor agregado con tasas bastante uniformes en la mayoría de países, en sustitución de los antiguos impuestos a las ventas, que tenían tasas más dispersas y una estructura más distorsionante. El principal espacio para futuros progresos está en elevar la efectividad de los recaudos y en ampliar las bases de algunos tributos, lo que en algunos países puede permitir además reducir las tasas actuales de tributación. Los países con índices más altos de reforma tributaria (Paraguay, República Dominicana, Jamaica, Guatemala y Brasil) tienen niveles que a lo sumo llegan a 0,6, mientras que los casos de menor avance en esta área (Argentina, México, Venezuela, Colombia y Perú) presentan índices muy bajos, entre 0,3 y 0,41). Es importante señalar que nuestro índice de calidad de la política tributaria califica mejor a los países que tienen tasas tributarias más bajas y de mayor efectividad relativa, ya que busca

medir en qué medida la política tributaria interfiere con la neutralidad y libre funcionamiento de los mercados.

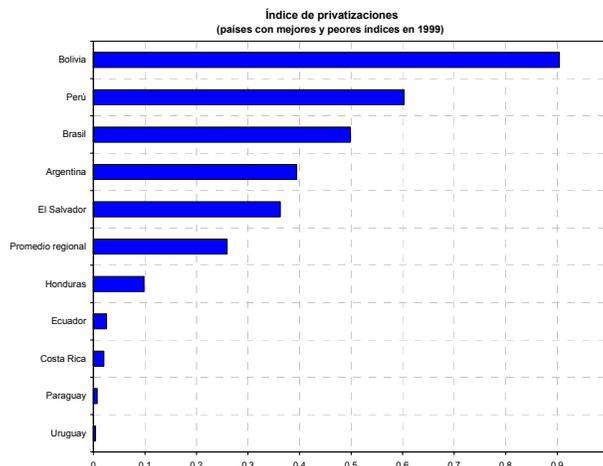
El período de mayor progreso en materia de reforma tributaria fue 1989-1994. Entre 1994 y 1999, hubo un ligero retroceso, debido no a la ausencia de reformas, sino al aumento de algunas tasas de impuestos y la menor eficacia de los recaudos (como proporción de las mayores tasas) en algunos países. La información posterior a 1999, aunque es bastante fragmentaria, indica que el proceso de reforma tributaria no ha sido muy diferente en los últimos años. Varios países han introducido reformas tendientes a mejorar los recaudos, pero solo unos pocos han introducido medidas para reducir las tasas de tributación, simplificar los sistemas de impuestos, eliminar exenciones o ampliar sustancialmente las bases de los recaudos.

En materia de privatizaciones, debido a que los esfuerzos han sido muy diversos entre unos países y otros, el progreso del promedio de toda la región ha sido limitado. Sin embargo, es la única área donde el ritmo de reforma fue mayor a partir de 1995 que en períodos anteriores. Los mayores avances en este caso corresponden a Bolivia, Perú, Brasil, Argentina y El Salvador, con índices entre 0,35 y 0,9, y los menores a Honduras, Ecuador, Costa Rica, Paraguay y Uruguay, todos bajo 0,1 (Gráfico 3). Estos indicadores simplemente reflejan el monto acumulado de las privatizaciones (como proporción del PIB) que han tenido lugar desde mediados de los ochenta. Por consiguiente, aunque son adecuados para medir el progreso en materia de privatizaciones, no necesariamente indican cuál es el grado de participación del gobierno en las actividades productivas. Por ejemplo, Chile no aparece entre los mayores privatizadores, aunque el Estado tiene muy poca participación en los sectores productivos debido a que las grandes privatizaciones fueron anteriores al período que cubren estos índices. También debe tenerse en cuenta que el índice de privatizaciones no refleja la calidad del proceso, que depende crucialmente de las características de la regulación de los sectores privatizados<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>Por ejemplo, en materia del impuesto máximo de renta a las personas, el nivel más alto es el 73% (República Dominicana en los ochenta) y el más bajo 0% (Paraguay y Uruguay actualmente), mientras que la moda es 30%.

<sup>4</sup> Véase BID (2001).



Por último, prácticamente no se ha aprovechado para nada el potencial que habría en muchos países para flexibilizar los regímenes laborales facilitando el funcionamiento del mercado de trabajo. Los mercados laborales más flexibles se encuentran en Jamaica, Trinidad y Tobago, Nicaragua, Colombia y Brasil, y los más rígidos en Honduras, El Salvador, México, Uruguay y Bolivia. Sin embargo, ni unos ni otros muestran cambios de importancia entre mediados de los ochentas y fines de los noventas. Los factores de rigidez del mercado laboral que contempla el índice son las dificultades para la contratación laboral (períodos mínimos de prueba, limitaciones al empleo temporal), las restricciones a la jornada laboral (sobrecostos a las jornadas extras o en días festivos), los sobrecostos a la nómina por pagos a la seguridad social, y los costos de despido. Las pocas reformas de importancia que se han hecho en América Latina desde mediados de los ochentas han buscado facilitar el empleo temporal y reducir los costos de despido. Sin embargo, muchos países de la región continúan teniendo rigideces que son mucho mayores que las de los países desarrollados, y las cuales aplican en la práctica solo a una proporción reducida de trabajadores.

En síntesis, el proceso de reformas estructurales ha sido incompleto y muy heterogéneo, tanto entre países, como por áreas de reforma. Los mayores progresos se dieron en la primera mitad de los noventas en materia de liberación comercial y en el área de reformas financieras. En estos dos campos las reformas fueron profundas y abarcaron a todos los países. No es sorprendente así que el ritmo de reforma haya sido mucho más moderado posteriormente. Mucho más variado ha sido el resultado en materia de reforma tributaria y privatizaciones ya que aunque ha habido progreso en todos los países, el grado de avance ha sido muy diferente entre unos y

otros. En el área tributaria ha habido algunos retrocesos menores en los últimos años (no por falta de reformas, sino por la necesidad de recaudar mayores impuestos incluso a costa de la neutralidad tributaria). En cambio, las privatizaciones han sido más dinámicas desde mediados de los noventa, e incluso en los dos últimos años han continuado profundizándose en varios países. Unicamente en el área de reformas laborales el progreso ha sido muy limitado y concentrado en unos pocos países.

## **2. El Descontento con las Reformas**

Hay una situación de descontento en la región. Dos de cada tres latinoamericanos piensan que la situación económica es mala o muy mala, tan solo una cuarta parte cree que la situación económica futura va a mejorar, y tres de cada cuatro creen que la pobreza ha aumentado en los últimos cinco años. Estos indicadores provienen del Latinobarómetro, un sistema de encuestas de opinión pública que cubre 17 países de la región. El descontento se ha agravado en los últimos años. Desde 1997, la proporción de los que califican como mala o muy mala la situación económica ha aumentando en 14 de los 17 países, y de éstos en la mitad el aumento ha sido de 20 puntos porcentuales o más. Los únicos países donde la situación a comienzos del 2001 se percibía como mejor que cuatro años atrás son Costa Rica, México y Venezuela<sup>5</sup>.

La opinión sobre las reformas tampoco es favorable. El 63% de los encuestados considera que las privatizaciones no han sido beneficiosas para sus países. Aunque un año antes la opinión también era mayoritariamente opuesta a las privatizaciones, ese coeficiente era solo 57%, y en 1998 era apenas 43%. Tampoco sugiere que las reformas sean aceptadas por el público el hecho de que 45% de los latinoamericanos esté en desacuerdo con el principio básico de la economía de mercado, como es que “el Estado debe dejar la actividad productiva al sector privado”. Lo más preocupante de esto último es que un año antes ese coeficiente era apenas 28%. Por consiguiente, la opinión sobre las reformas no solo es negativa, sino que parece haberse deteriorado recientemente de forma muy pronunciada.

---

<sup>5</sup> Los cambios de opinión que muestran los informes oficiales del Latinobarómetro son mayores, debido en parte a que la composición de las muestras ha cambiado con el tiempo. Aquí hemos aislado los cambios de composición de las muestras para corregir esos problemas.

Este estado de malestar se combina con una gran insatisfacción con los resultados de la democracia: dos de cada tres latinoamericanos no están satisfechos con los resultados, y solo uno de cada dos cree que la democracia es la mejor forma de gobierno. En estos aspectos la opinión también se ha vuelto más negativa en la mayoría de países desde 1997. En 14 de los 17 países, la insatisfacción con la democracia era mayor a comienzos del 2001 que cuatro años antes (las excepciones eran Brasil, Perú y Venezuela).

A pesar de que todos estos indicadores sugieren un clima de opinión que se ha tornado más negativo en los últimos años, no debe deducirse de ahí que haya una tendencia continuada de aumento del malestar, insatisfacción con la democracia o rechazo de las reformas. Es posible más bien que parte de este malestar esté reflejando cambios transitorios en el estado de la economía. En efecto, mientras que la encuesta de 1997 fue hecha en un momento de buen crecimiento económico, la encuesta del 2001, que se aplicó a comienzos de ese año, se hizo en un momento de estancamiento o recesión en muchos países. De hecho, si se compara el estado de la opinión en el 2001, no con 1997, sino con respecto a 1996, los cambios son mucho menores, y en algunos aspectos hay cierta mejoría (por ejemplo, la satisfacción con la democracia es ligeramente más alta ahora que en 1996)<sup>6</sup>.

En el mismo sentido, algunas correlaciones simples (de los resultados promedios por países) sugieren que los indicadores de descontento están más afectados por los resultados de crecimiento del último año, que por la profundidad de las reformas o los cambios en las políticas estructurales<sup>7</sup>. Por su parte, las opiniones sobre los resultados de las reformas y sobre la conveniencia de la economía de mercado no parecen estar reflejando (en forma agregada para los países) ni el desempeño reciente de la economía ni el grado de progreso de las reformas<sup>8</sup>. Podrían estar reflejando, más bien, el desencanto con procesos ambiciosos de privatizaciones que no han contado con el soporte de unas buenas instituciones públicas. El Gráfico 4 sugiere que este argumento puede tener validez. En el eje vertical el gráfico representa una variable que combina

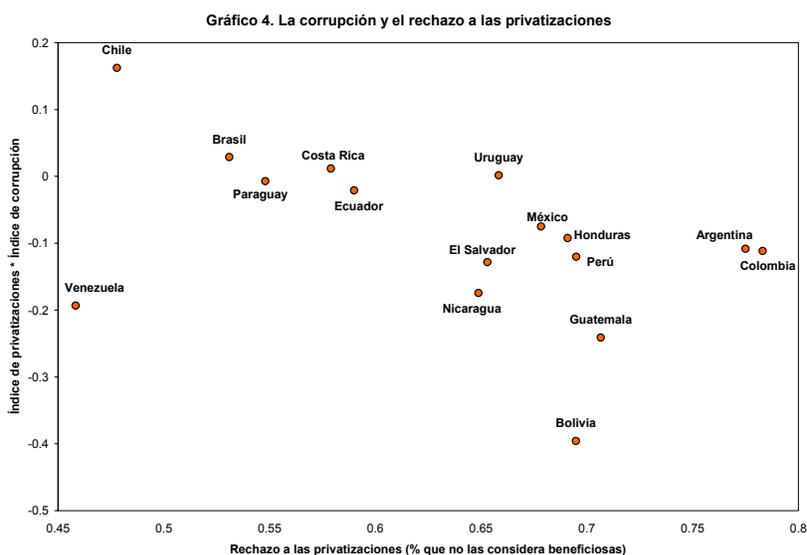
---

<sup>6</sup> Recuérdese que hemos corregido los sesgos debidos a cambios en la composición de las muestras. Si no se hacen estas correcciones se exagera el deterioro de la opinión, debido a la sobrerepresentación de individuos con altos niveles de educación en las muestras de algunos países en los primeros años.

<sup>7</sup> Por ejemplo, la correlación entre la proporción de la población que considera que la situación económica es mala (a comienzos del 2001) y las tasas de crecimiento del 2000 en los 17 países es -0.44. La correlación de ese indicador de descontento con el índice total de reformas 0.29, con el índice de privatizaciones 0.03 y con el cambio en el índice de privatizaciones en los cinco últimos años 0.04.

<sup>8</sup> La correlación entre las proporciones de la población que creen que las privatizaciones no han sido beneficiosas y el crecimiento de los países en el 2000 es -0.16, con el índice total de reformas 0.13 y con el índice de privatizaciones 0.28.

cuánto se ha privatizado con un indicador del grado de corrupción del país<sup>9</sup>. Un país que privatiza mucho y tiene poca corrupción tiende a quedar en la parte alta del gráfico, mientras que en la parte baja tienden a quedar los países, que siendo privatizadores, tienen mucha corrupción. El eje horizontal representa el grado de rechazo de la opinión pública a las privatizaciones. La relación es bastante clara (con la interesante excepción de Venezuela donde, en comparación con otros países, la opinión pública es bastante *favorable* a las privatizaciones)<sup>10</sup>. Por consiguiente, el público latinoamericano parece estar juzgando que las privatizaciones no han funcionado debido a la corrupción. Se llega a la misma conclusión cuando se analizan las opiniones individuales, ya que quienes creen que su país tiene un serio problema de corrupción tienen una probabilidad sustancialmente mayor de opinar que las privatizaciones no han sido beneficiosas<sup>11</sup>.



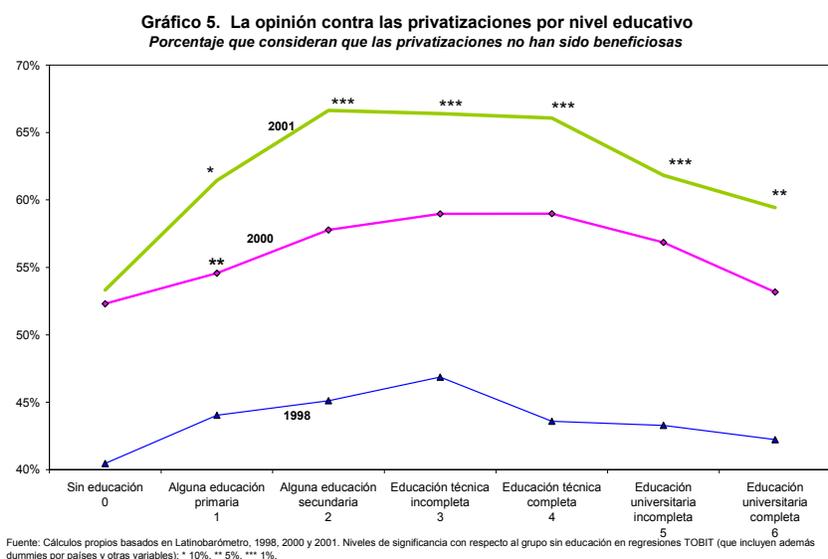
Puesto que las opiniones en contra de las privatizaciones o de la economía privada de mercado distan de ser consensuales, es interesante preguntarse cuáles grupos sociales tienden a ser los más opuestos. En relación con las privatizaciones, las clases medias parecen ser mucho más críticas que los grupos más pobres o más ricos. Por ejemplo, mientras que el 64% de todos

<sup>9</sup> Es el producto del índice de privatizaciones para 1999 por el indicador de corrupción de Kaufmann et al. (1999) cuya media mundial es cero.

<sup>10</sup> La correlación entre las dos variables del gráfico es  $-0.46$ , cuando se excluye Venezuela se eleva a  $-0.67$ .

<sup>11</sup> La probabilidad marginal (es decir, adicional) es 12%, después de controlar por el nivel promedio de respuesta desfavorable en cada país, y por otros factores que podrían influir en esa opinión (como la opinión sobre la situación económica o sobre el futuro del país, entre otras variables).

los latinoamericanos creen que las privatizaciones no han sido beneficiosas, la proporción se eleva a 78% de quienes tienen alguna educación secundaria o educación técnica (Gráfico 5). Esta radicalización en la opinión de estos grupos parece un fenómeno muy reciente, pues prácticamente no era detectable en el 2000. También es interesante observar que mientras que en el 2000 era más probable que apoyaran las privatizaciones los individuos con mayores posibilidades de generación de ingresos, la situación un año más tarde parece haber cambiado: los grupos de mayores ingresos se han tornado más opuestos a las privatizaciones que las clases de menores ingresos<sup>12</sup>.



La oposición de las clases medias a la filosofía de las reformas también parece haberse agudizado recientemente. Según la encuesta del 2000, el 28% de los latinoamericanos se oponía a la idea de que la actividad productiva debe dejarse al sector privado, sin diferencias significativas de opinión según niveles de educación de los encuestados. En el 2001 el rechazo subió a 45%, con niveles casi 10 puntos por encima del promedio para los individuos con educación secundaria, educación técnica o educación universitaria incompleta.

En resumen, la opinión latinoamericana es muy crítica con la situación económica de los países, con el estado de la democracia y con los resultados de las reformas estructurales. Sobre los dos primeros aspectos, la opinión es ahora más adversa que en 1997, reflejo en parte de

<sup>12</sup> Para medir la posibilidad de generación de ingresos se considera el conjunto de bienes durables que tiene cada

cambios en los ritmos de crecimiento económico de los países (más que de una tendencia continuada de deterioro de la opinión). Los indicadores de opinión sobre las reformas, que sólo son comparables para 1998, 2000 y 2001, muestran un deterioro muy marcado, especialmente en el último año. La opinión en contra de las privatizaciones es más adversa allí donde las privatizaciones han sido profundas pero han faltado las bases institucionales (especialmente el control de la corrupción) para su buen funcionamiento. La opinión en contra de las privatizaciones o de la economía de mercado se ha tornado más crítica entre las clases medias, donde ha habido una radicalización muy reciente.

### **3. Los efectos de las reformas**

El desencanto de los latinoamericanos con la reforma estructural ha coincidido con una época de estancamiento económico y franca recesión en algunos países. Para muchos observadores, la situación actual es prueba suficiente de que las reformas han sido ineficaces. Los analistas y los académicos no llegan a esta conclusión, pues el crecimiento económico depende de muchos otros factores ajenos a las reformas. También se debate si los efectos de las reformas son permanentes o temporales y si dependen de las circunstancias individuales de cada país, en particular la índole y calidad de las instituciones públicas.

En esta sección se revisan las investigaciones al respecto y se presentan nuevos resultados de los efectos de las reformas económicas. Empezaremos por analizar la relación entre las reformas estructurales y el crecimiento, la inversión y la productividad, y repasaremos luego brevemente la literatura acerca de los efectos de las distintas áreas de reforma estructural. La mayoría de los estudios empíricos se enfoca en los impactos de las reformas en variables agregadas como las antes mencionadas. Sin embargo, quienes se oponen a las reformas económicas neoliberales suelen destacar que el crecimiento no es suficiente si no va acompañado por una mejor distribución de los recursos y recalcan que los patrones actuales de crecimiento y globalización ensanchan las disparidades de los ingresos. Abordaremos este asunto analizando las investigaciones que han estudiado la relación entre las reformas económicas, el crecimiento, la desigualdad y la pobreza. Esta sección concluye resumiendo lo que hemos aprendido en el transcurso de más de una década de reformas.

---

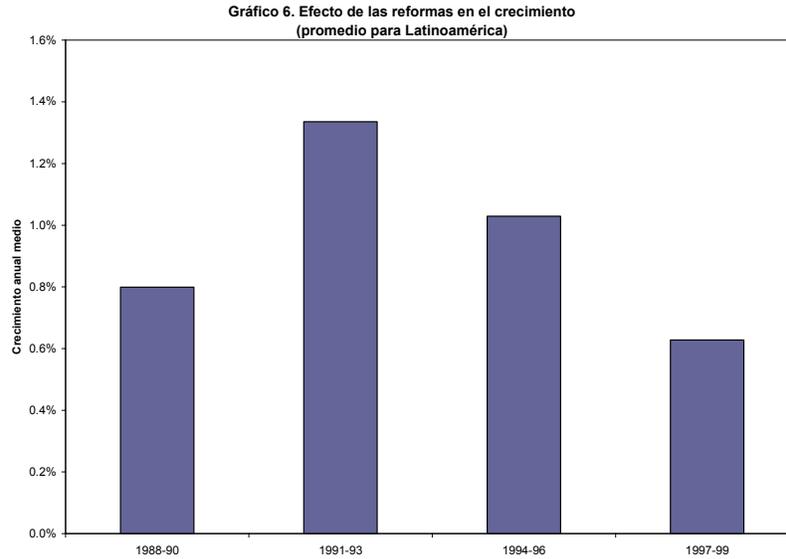
hogar, no directamente su nivel de ingreso corriente (sobre lo cual las encuestas no tienen información).

### ***3.1 El impacto económico de las reformas***

La opinión prevaleciente en cuanto a los efectos de las reformas fue muy optimista hasta hace unos pocos años. Tres artículos representativos de esta opinión fueron los publicados por Easterly, Loayza y Montiel (1997), Fernández-Arias y Montiel (1997) y Lora y Barrera (1997). Por ejemplo, mediante el uso de los índices de reforma antes descritos, Lora y Barrera encontraron que las reformas tuvieron un impacto importante y permanente sobre el crecimiento, la productividad y la inversión. Según sus estimaciones, las reformas económicas puestas en práctica hasta mediados de la década de 1990, aceleraron la tasa de crecimiento de América Latina en 1,9 puntos porcentuales (o hasta 2,2 puntos porcentuales una vez incluido el impacto de los planes de estabilización macroeconómica). Estos cálculos coincidieron aproximadamente con los de otros investigadores, tanto en el ámbito regional como en el de países específicos (como se aprecia en IDB, 1997 y Banco Mundial, 2001a).

Estudios más recientes han indicado efectos menos alentadores. Escaith y Morley (2001), quienes utilizaron una versión modificada de los mismos índices y un periodo de análisis más prolongado, también encontraron un efecto positivo, aunque de menor magnitud y menos robusto que los reportados en artículos precedentes. Además, descubrieron que si bien algunas reformas promovían el crecimiento, otras lo obstaculizaban.

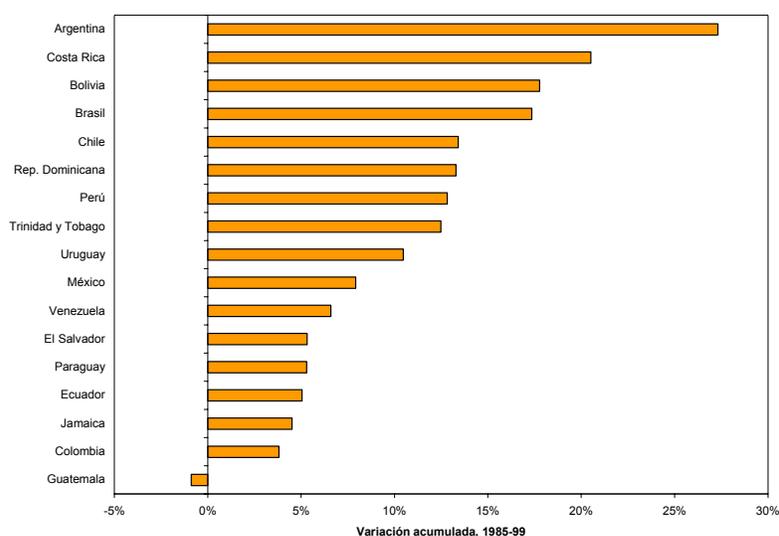
Mediante el uso de nuestros propios índices de reforma actualizados, hemos revisado las estimaciones que presentaron Lora y Barrera (véanse los detalles en el Apéndice 2). Por el contrario de lo que encontramos en el estudio de 1997, ahora hemos visto que las reformas sólo tuvieron un efecto temporal en el crecimiento. Nuestras valoraciones indican que en el periodo de reforma más ágil, que fue de 1991 a 1993, las reformas aceleraron el crecimiento anual en 1,3 puntos porcentuales. Sin embargo, cuando el proceso de reforma empezó a perder velocidad, el efecto de crecimiento decayó considerablemente y en el periodo de 1997 a 1999 significó apenas 0,6 puntos porcentuales de crecimiento adicional (con respecto a una situación hipotética sin ninguna reforma adicional, véase el Gráfico 6). Los nuevos resultados confirman, asimismo, la importancia de la estabilidad macroeconómica, ya que las estimaciones aíslan el efecto de este factor sobre el crecimiento. Es importante señalar que también se aísla la influencia de los movimientos de capitales a cada uno de los países (que podrían estar correlacionados con el momento de las reformas), así como el ciclo económico mundial u otros factores comunes a todos los países.



A pesar de su índole temporal, nuestras estimaciones indican que al acumular el efecto transitorio del proceso de reforma, el ingreso per cápita en Latinoamérica es 11% mayor de lo que hubiera sido sin reformas. Según nuestros cálculos, la única vía mediante la cual las reformas influyeron en el crecimiento fue un aumento de la productividad total de los factores. En efecto, no encontramos ningún efecto significativo de las reformas estructurales en la acumulación física de capital.

Un importante resultado de nuestras nuevas estimaciones es que el efecto de las reformas sobre el crecimiento y la productividad es mayor en los países con mejores ambientes institucionales. En particular, nuestros resultados indican que las reformas son más eficaces en los países con buen imperio de la ley. (Este factor es particularmente importante para que las reformas financieras tengan éxito, como se verá enseguida.) Tomando en cuenta la magnitud de las reformas y el papel de fortalecimiento de las instituciones, los países que más se beneficiaron con el proceso de reforma entre mediados de la década de 1980 y finales de la década de 1990 fueron Argentina, Costa Rica, Bolivia y Brasil, con incrementos acumulativos de los ingresos entre 17 y 27%. Por el contrario, los beneficios fueron mínimos para Colombia, Ecuador, El Salvador, Jamaica y Paraguay (menos de 6%), e incluso ligeramente negativos (Guatemala), como se ve en el Gráfico 7.

Grafico 7. Efecto de las reformas sobre productividad (y crecimiento) por país



Puede parecer sorprendente que Argentina lidere el grupo como el país que más se benefició de las reformas. Debe recordarse que Argentina pasó de ser una de las economías más reguladas y distorsionadas a fines de los ochenta a una de las más orientadas a la economía de mercado una década más tarde. Estas reformas fueron apoyadas por instituciones de gobierno eficientes y un aceptable estado de derecho. Sin embargo, el caso de Argentina también destaca que las políticas que apoyan el mercado no son suficientes para sostener el crecimiento. Ahora se reconoce ampliamente que políticas macroeconómicas inconsistentes y una serie de eventos adversos tanto externos como internos eventualmente debilitaron las posibilidades de crecimiento de Argentina.

Si bien es cierto que nuestras estimaciones sugieren que el conjunto de reformas pro-mercado tuvo impacto en el crecimiento y la productividad, no permiten hacer una cuantificación precisa del efecto independiente de cada una de las reformas. Enseguida resumiremos las pruebas disponibles en cuanto a los efectos de los diferentes tipos de reformas estructurales. Nótese que estamos dejando de lado toda explicación relativa a la importancia de la estabilidad macroeconómica para el crecimiento. Existen muchas pruebas de que los déficits presupuestales menores, así como la baja (o nula) inflación, se relacionan con un mayor crecimiento (Bruno y Easterly, 1998; Easterly 1993). En este aspecto, América Latina logró enormes avances. El déficit promedio del sector público en la región declinó de 6,5% del PIB durante 1980-1990, a 2% del PIB a fines de la década de 1990. Al mismo tiempo, muchos países que se habían

caracterizado por sus altos índices de inflación e incluso hiperinflación, adoptaron estrategias monetarias prudentes con las que disminuyeron la inflación a valores de un solo dígito.

### *Reformas comerciales*

La relación entre la apertura del mercado y el crecimiento económico es uno de los tópicos más apasionadamente debatidos e intensamente investigados en la literatura sobre las reformas económicas y estructurales. La mayoría de las investigaciones que han recurrido a estudios comparativos entre países (Dollar, 1992; Sachs y Warner, 1995; Frankel y Romer, 1999; Ben-David, 1993; Edwards, 1998; Dollar y Kraay, 2000; Banco Mundial, 2001) y análisis de, 1999), han descubierto una correlación clara y positiva entre la apertura del mercado y el desarrollo económico.

Los resultados que recalcan los beneficios de la apertura de mercado han sido frecuentemente criticados por las ONG, el movimiento contra la globalización y algunos economistas de corrientes heterodoxas (Lance Taylor, del New School de Nueva York, ha sido uno de los opositores más acérrimos). No obstante, hasta hace poco la mayoría de los economistas de la academia estadounidense y las instituciones financieras internacionales coincidían en que la apertura de mercado es buena para el crecimiento. Esto llevó a Anne Krueger (1997: 1) a concluir que “entonces, como ahora, se reconoció que la estrategia de mercado... es el meollo del desarrollo económico. Sin embargo, en los primeros días hubo consenso general en cuanto a que la estrategia de mercado debía basarse en la sustitución de las importaciones... En general se cree [ahora] que la sustitución de las importaciones rebasó como mínimo su utilidad, y que la liberación del comercio es igualmente indispensable para la industrialización y el desarrollo económico”.

Sin embargo, en fechas más recientes se han alzado algunas voces que disienten, incluso entre los economistas académicos de la principal corriente de pensamiento. Rodríguez y Rodrik (2001), por ejemplo, encuentran que la literatura en que se establece una relación positiva entre la apertura y el crecimiento está plagada de problemas metodológicos y errores de datos, y que sus resultados no son particularmente sólidos al compararlos con especificaciones y series de datos alternativos<sup>13</sup>. Rodrik (2000a) asegura también que, contrario a lo que sugieren Srinivasan

---

<sup>13</sup> Sin embargo Jones (2001), en sus comentarios acerca del artículo de Rodríguez y Rodrik, demostró que los resultados estándar de una relación positiva entre la apertura del mercado y el crecimiento son bastante sólidos, y

y Bhagwati (1999), las pruebas a favor de la apertura del mercado derivadas de estudios más profundos por país, distan mucho de ser contundentes. También sugiere que los resultados de Dollar y Kraay (2000) están sesgados por arbitrariedades en los criterios adoptados al elegir la muestra de globalizadores (Rodrik, 2000b) y destaca un mensaje que aparece algo oculto en Banco Mundial (2001): “los países que se integraron con mayor rapidez a la economía mundial no fueron necesariamente aquellos que adoptaron las estrategias más inclinadas hacia el comercio” (Rodrik, 2001).

En América Latina, Lora y Barrera (1997) encontraron que las reformas comerciales realizadas entre mediados de la década de 1980 y mediados de la década de 1990 condujeron a un aumento de 1,5% en el crecimiento total y a un aumento de 1,1% en el crecimiento permanente (con los mayores efectos en países que redujeron y homogeneizaron sustancialmente sus tarifas, como Brasil, Ecuador y Perú). Sin embargo, como ya se mencionó, las nuevas evidencias (resumidas en los cuadros del Apéndice) sugieren que el efecto de las reformas comerciales en el crecimiento ha sido temporal, no permanente. Stallings y Peres (2000: 140) han encontrado también que las reformas comerciales tuvieron un impacto significativo en el crecimiento y destacan que las estimaciones econométricas tienden a subestimar el impacto de la liberalización comercial sobre sectores específicos, el cual puede ser muy importante.

#### *Liberación cambiaria y de movimientos de capital*

Aparte de restringir el comercio de bienes y servicios, los gobiernos pueden restringir las transacciones cambiarias o los movimientos internacionales de capitales. Tales restricciones pueden limitar las salidas de capital, las entradas de capital o ambas cosas. Las restricciones en las salidas suelen ser impuestas con la idea de impedir la fuga de capital y frecuentemente generan un mercado negro de moneda extranjera. Las restricciones en el influjo de capital, por el contrario, tienen por objeto aislar un país de las grandes fluctuaciones en los flujos de capital y por lo común se enfocan en los flujos de cartera en el corto plazo.

Existen muchas pruebas de que grandes diferenciales entre los tipos de cambio oficial y de mercado inducen graves distorsiones y desviaciones de recursos productivos que lesionan el comportamiento económico (Easterly, 2001: Capítulo 11). Sin embargo, son menos concluyentes

---

que muy pocos de los resultados comúnmente aceptados en la literatura económica pasarían la estricta prueba de solidez de Rodríguez y Rodrik.

las evidencias relacionadas con otros tipos de restricciones a los movimientos del capital (sean restricciones en la entrada de capitales de cartera, como en Chile, o restricciones en las salidas de capital impuestas en medio de una crisis, como en Malasia)<sup>14</sup>. En un reciente artículo, Arteta, Eichengreen y Wyplosz (2001) señalan que, si bien los datos indican una asociación positiva entre la liberación de las cuentas de capital y el crecimiento, las pruebas a favor de dicha asociación son sumamente frágiles. Sin embargo, descubren que la eficacia de la liberación de los controles de capital depende de otras reformas. En particular, demuestran que en presencia de grandes desequilibrios macroeconómicos, la liberación de las cuentas de capital puede resultar lesiva. Este resultado aporta ciertos indicios en cuanto a la sucesión óptima de las reformas. En particular, sugiere que los países deben eliminar los grandes desequilibrios macroeconómicos antes de abrir sus cuentas de capital.

En un reciente estudio del FMI (IMF, 2001: Capítulo IV) se expresa un mensaje similar. En particular, se destaca que la liberación de las cuentas de capital está asociada con un incremento de medio punto porcentual en el crecimiento anual. Existen, sin embargo, grandes diferencias entre países en cuanto al efecto de la liberación de las cuentas de capital, de modo que su repercusión en el crecimiento depende, en gran medida, de la presencia de un marco macroeconómico congruente. Por ejemplo, la liberación de las cuentas de capital resulta extremadamente dañina en presencia de una tasa de cambio fija insostenible o de una supervisión financiera inadecuada.

### *Liberación financiera*

El principal objetivo de las reformas en el sector financiero es mejorar la eficiencia y solidez del sistema financiero del país, eliminando los controles de las tasas de interés y otros mecanismos como el crédito dirigido. Según la teoría convencional, los límites a las tasas de interés y los controles a la asignación del crédito reducen el volumen de crédito y la eficiencia de los mecanismos financieros (McKinnon, 1973). Así pues, un proceso de liberación financiera bien diseñado puede aportar grandes beneficios al profundizar el sistema financiero y permitir una

---

<sup>14</sup> Grilli y Milesi-Ferretti (1995) y Rodrik (1998) no encontraron una relación clara entre la liberación de las cuentas de capital y el crecimiento. Sin embargo, con base en datos distintos, Quinn (1997) encontró una correlación positiva entre la liberación de las cuentas de capital y el crecimiento. Alesina, Grilli y Milesi-Ferretti (1994) encontraron una asociación positiva entre la liberación de las cuentas de capital y el crecimiento en una muestra de países de alto ingreso. Edwards (2001) demostró que la liberación de las cuentas de capital se correlaciona positivamente con el crecimiento en los países de alto ingreso, pero negativamente en los países de bajo ingreso.

mejor asignación de los recursos. No obstante, los países que realizan una liberación precipitada, sin haber desarrollado previamente mecanismos legales, regulatorios y de supervisión adecuados, pueden generar condiciones propicias para una crisis posterior (Caprio y Hanson, 1999).

La investigación empírica sobre los efectos de la liberación financiera ha demostrado que, si bien ésta no contribuye a aumentar los coeficientes de ahorro (Bandiera, Caprio, Honohan and Schiantarelli, 1999), sí promueve una profundización financiera que facilita el crecimiento (Levine, 1998)<sup>15</sup>. En particular, los análisis comparativos entre países indican que la represión financiera grave (medida por la presencia de altas tasas de interés negativas en términos reales) afecta adversamente el crecimiento de la productividad. Los estudios de países individuales llevados a cabo en Ecuador, México, Chile e Indonesia, indican también que la liberación financiera conduce a una distribución más eficiente del capital y relaja las limitaciones de crédito que las pequeñas empresas tienen que encarar (Harris, Schiantarelli y Siegar, 1994; Jaramillo, Schiantarelli y Weiss, 1996; Gelos y Werner, 1999; Gallego y Loayza, 2000)<sup>16</sup>. Finalmente, Levine (2000) demuestra que permitir la entrada de bancos extranjeros al mercado interno de los países aumenta la eficiencia del sistema bancario, lo que a su vez influye positivamente en la productividad y el crecimiento.

Sin embargo, las investigaciones han demostrado igualmente que la liberación financiera también puede conducir a crisis. Esto se debe a que el sistema anterior de control de las tasas de interés y crédito dirigido puede haber creado carteras bancarias débiles y desalentado una buena “cultura del crédito” (Caprio y Hanson, 1999). En un ambiente de esa naturaleza, la liberación financiera puede someter el sistema bancario a una presión considerable y precipitar una crisis financiera. Aunque esto sugiere que la liberación financiera debe ser precedida por un periodo de desarrollo de instituciones e infraestructura, también indica que las crisis financieras posteriores a la liberación tienen mayor relación con el ambiente anterior a la liberación y con el orden consecutivo de las reformas financieras, que con el proceso de reforma en sí. Los resultados del Apéndice 2 apoyan definitivamente la hipótesis de que es indispensable contar con un conjunto de instituciones públicas adecuadas para que las reformas financieras tengan éxito.

---

<sup>15</sup> Al parecer, las reformas que eliminan las tasas negativas de interés real tienen el mayor impacto en el crecimiento.

<sup>16</sup> Laeven (2000) aporta pruebas internacionales del hecho de que la liberación financiera relaja las limitaciones financieras encaradas por las empresas chicas, pero no afecta a los grandes consorcios.

### *Reformas fiscales*

El objetivo de la reforma fiscal debe ser crear un sistema que reduzca al mínimo los efectos de distorsión del sistema tributario, al mismo tiempo que genera suficientes ingresos para evitar déficits insostenibles. En América Latina, las reformas fiscales se han enfocado en moderar las tasas excesivas de impuesto al comercio internacional y a las empresas, estableciendo en su lugar impuestos más amplios sobre el consumo e impuestos sobre los ingresos con menores tasas marginales. Puesto que es difícil medir y cuantificar las reformas fiscales, la investigación empírica sobre los efectos de crecimiento de las reformas fiscales en los países en vías de desarrollo es relativamente escasa. Sin embargo, Escaith y Morley (2001) encontraron, en una muestra de 17 países latinoamericanos, que las reformas fiscales tuvieron un impacto positivo e importante en el crecimiento. Si bien el BID (1997: Parte 2) detectó que la reforma fiscal tuvo un impacto limitado en el crecimiento (las reformas fiscales se relacionaron con un aumento de 0,2 puntos porcentuales en el crecimiento), también descubrió que dichas reformas disminuyeron en 15% la volatilidad del déficit fiscal. Esto sugiere que las reformas fiscales son útiles para aislar el presupuesto del gobierno de las perturbaciones externas.

### *Privatización*

El análisis teórico de los costos y beneficios de la privatización sugiere que en los mercados competitivos las empresas privadas superan claramente a las empresas públicas, pero que existe un papel para las empresas gubernamentales en los sectores que se caracterizan por un monopolio natural. Dado que las empresas estatales pueden en principio corregir las fallas de mercado, cabe esperar que las ventajas de las empresas públicas sean mayores en los países en vías de desarrollo, donde dichas fallas son más generalizadas.

Sin embargo, las pruebas empíricas parecen demostrar exactamente lo contrario. Shirley y Walsh (2000) revisaron 52 estudios sobre el impacto de la privatización en la eficiencia y el bienestar económicos, y descubrieron que 32 estudios concluían que la privatización promueve el bienestar, 15 encontraron un efecto ambiguo de la privatización y cinco determinaron un efecto negativo de la misma. Estos resultados son congruentes con la literatura teórica en el sentido de que las cinco investigaciones que encontraron que la privatización afectó negativamente el bienestar se enfocaron en monopolios naturales. Sin embargo, ninguno de estos cinco estudios era sobre países en desarrollo. De hecho, de los 20 estudios realizados en países

en desarrollo, 17 encontraron que la privatización promueve el bienestar y los otros tres encontraron un efecto ambiguo, de modo que ninguno encontró un efecto negativo de la privatización en los países en vías de desarrollo.

Pese a que las pruebas a favor de los beneficios la privatización son abrumadoras, cabe señalar que, como en el caso de la liberación financiera, para que un proceso de privatización tenga éxito es necesario contar con un marco regulatorio adecuado, así como con instituciones políticas y sociales que dirijan y supervisen las actividades de las entidades reguladoras (Banco Mundial, 2001: Capítulos 5 y 8; BID, 2001: Capítulo 12).

### *Reformas laborales*

Según la teoría económica, las regulaciones del mercado laboral encaminadas a proteger a los trabajadores contra los riesgos del desempleo, la vejez y la enfermedad, también pueden inhibir la eficiencia de dicho mercado y entorpecer el desarrollo de actividades que requieren mucha mano de obra. Las pruebas empíricas apoyan la afirmación de que las prestaciones que aumentan el costo de despido de los trabajadores, reducen los flujos del mercado laboral hacia distintos empleos, así como entre el empleo y el desempleo. Kugler (2000) descubre que reducir las prestaciones de seguridad laboral aumenta las probabilidades de perder el trabajo y caer en el desempleo. Sus hallazgos también sugieren que las prestaciones de seguridad laboral disminuyen la probabilidad de que los trabajadores desempleados encuentren un puesto. Saavedra y Torero (2000) descubren, asimismo, una mayor rotación de empleados después de la desregulación del mercado laboral. Aunque los beneficios de esta mayor movilidad en cuanto al crecimiento no han sido cuantificados, en un buen número de investigaciones se establece que la reubicación laboral, de sectores y empresas poco productivas a sectores y empresas más productivas, es el motor que impulsa el desarrollo de la productividad<sup>17</sup>.

Las pruebas son menos claras en lo que respecta al efecto de las reformas laborales sobre el empleo y el desempleo. Teóricamente, el efecto que tienen en el desempleo ciertas regulaciones, como las aportaciones de seguridad social y otros impuestos sobre la nómina, depende de que tales impuestos recaigan sobre los patrones o sobre los trabajadores. Se está llegando al consenso en el sentido de que la mayor parte del costo de estos impuestos es

---

<sup>17</sup> Véase por ejemplo, Davis y Haltiwanger (1992); Davis, Haltiwanger y Shuh (1996); Poirson (2000).

absorbido por los trabajadores en forma de menores salarios<sup>18</sup>. Sin embargo, puesto que tales regulaciones no son trasladadas por completo a los salarios, se les relaciona con pérdidas de empleo, particularmente en el sector formal. El efecto de las reformas que reducen las prestaciones de seguridad laboral, en lo que respecta al empleo y la actividad informal, es más ambiguo. Teóricamente, las prestaciones que aumentan el costo de despedir a los trabajadores reducen simultáneamente las tasas de contratación y despido y por lo tanto, su efecto sobre el empleo en general depende de cuál de estos dos efectos predomine. En el terreno empírico, los efectos tampoco son concluyentes<sup>19</sup>.

No obstante, existen cada vez más pruebas de que las prestaciones de seguridad laboral alteran la distribución del empleo. El mayor impacto adverso de la regulación recae en la juventud y otros grupos marginados de la fuerza laboral. Quienes están cubiertos por la regulación se benefician, pero quienes están fuera resultan perjudicados. Como consecuencia, las reformas al mercado laboral que promueven la desregulación pueden promover la igualdad entre los grupos demográficos y entre los grupos de trabajadores formales e informales<sup>20</sup>.

### ***3.2 Reformas económicas, pobreza y desigualdad***

Aunque la mayoría de los economistas concuerdan en que casi todas las reformas estructurales antes descritas tienden a mejorar los ingresos promedio, quienes critican este tipo de reformas hacen hincapié en sus consecuencias de distribución y afirman que éstas generan un patrón de crecimiento económico que sólo beneficia a los segmentos más opulentos de la población<sup>21</sup>. Estos dos puntos de vista contradictorios pueden resumirse perfectamente en los siguientes párrafos<sup>22</sup>:

---

<sup>18</sup> Marrufo (2001), Grueber (1994, 1997) y Edwards (2001).

<sup>19</sup> Addison y Grosso (1996), Grubb y Wells (1993), Lazear (1990), Heckman y Pagés (2000) y Nickell (1997) encuentran una relación negativa entre las prestaciones de seguridad laboral y el empleo, mientras que Addison, Teixeira y Grosso (2000), OECD (1999) y Garibaldi y Mauro (1999) no encuentran pruebas de tal relación. En cuanto a pruebas acerca de los efectos de la seguridad laboral sobre el desempleo, Elmeskov, Martín y Scarpetta (1998), Lazear (1990) y Addison y Grosso (1996) descubren un vínculo positivo, mientras que Blanchard (1998), Heckman y Pagés (2000), Nickell (1997) y Addison y Grosso (2000) no encuentran efecto alguno.

<sup>20</sup> Pagés y Montenegro (1999), Heckman y Pagés (2000).

<sup>21</sup> Dado que en ciertas reformas se insiste en impulsar el comercio internacional y la apertura de las cuentas de capital, con frecuencia se alude al proceso de reforma usando el término “globalización”.

<sup>22</sup> Ambas citas fueron tomadas de Ravallion (2001).

“El crecimiento realmente ayuda a los pobres: de hecho, aumenta sus ingresos en la misma proporción en que eleva los ingresos de todos los demás... En resumen, la globalización incrementa los ingresos y los menesterosos participan plenamente de ello” (*The Economist*, 27 de mayo, 2000: 94).

“Existen muchas pruebas de que los actuales patrones de crecimiento y globalización están ensanchando la disparidad de los ingresos y por lo tanto actúan como un freno a la reducción de la pobreza” (Justin Forsyth, Director de Planeación de Oxfam, carta a *The Economist*, 20 de junio, 2000).

Los artículos más frecuentemente citados a favor de la primera postura son los de Gallup, Radelet y Warner (1998), Dollar y Kraay (2000a, 2000b) y un reciente informe del Banco Mundial (Banco Mundial, 2001b). El punto básico de estos artículos es que las reformas (en especial la apertura y globalización del mercado) impulsan el crecimiento económico sin afectar la distribución de los ingresos. Por lo tanto, estos investigadores concluyen que el aumento del ingreso promedio generado por la liberación económica se traduce en un incremento del ingreso de los pobres en forma proporcional.

Mientras que Gallup, Radelet y Warner (1998) y Dollar y Kraay (2000b) aportan sólidas evidencias a favor de que el crecimiento es neutral en cuanto a su distribución, Ravallion (2001) demuestra que yendo más allá de los promedios, uno descubre grandes diferencias entre los países en cuanto al grado en que el crecimiento beneficia a los pobres. En particular, señala que la reducción en el índice de pobreza resultante de un aumento de 1% en el crecimiento de los ingresos promedio de una familia, puede fluctuar entre 0,6 y 3,5 por ciento. De igual forma, Foster y Székely (2001) encuentran que el ingreso de los pobres aumenta en promedio mucho menos que proporcionalmente. Este último resultado parece indicar que las reformas pueden lesionar a ciertos grupos con muy bajos ingresos y por consiguiente, aunque ayudan a disminuir la pobreza general, quizás empeoren la distribución de los ingresos entre los menesterosos. Existe, por lo tanto, un papel para las estrategias que toman en consideración el impacto distributivo del crecimiento.

El BID (1997, Parte 2) encontró que las reformas estructurales condujeron a una ligera mejoría en la distribución de los ingresos. Sin embargo, Behrman, Birdsall y Székely (2000)

estudiaron los diferenciales de retribución del trabajo en Latinoamérica y descubrieron que durante el periodo de 1980 a 1998, la reforma económica generó mayor desigualdad en el corto plazo<sup>23</sup>. Uno de sus principales resultados es que, si bien las reformas internas en el mercado financiero, así como la liberación de las cuentas de capital y las reformas fiscales aumentaron la desigualdad de los salarios, la privatización redujo tal disparidad. Simultáneamente, encontraron que la apertura comercial no tuvo impactos significativos en la desigualdad salarial. En cambio, Spilimbergo, Londoño y Székely (1999) descubrieron que, en promedio, la apertura comercial aumenta la desigualdad y que el efecto es más intenso en los países donde el capital físico es relativamente escaso.

El hecho de que las reformas económicas (en particular la apertura comercial) puedan aumentar la desigualdad en los países en vías de desarrollo, parece contradecir la teoría económica estándar (o al menos la teoría económica arraigada en el modelo de comercio internacional de Heckscher-Ohlin), según la cual, la apertura del mercado debe incrementar la acumulación de ingresos hasta el factor relativamente abundante. Dado que la mayoría de los países en vías de desarrollo poseen mano de obra no calificada en abundancia, lo que también constituye el factor de la producción que es controlado por los pobres, cabría esperar que la apertura del mercado mejorara la distribución de los ingresos y por lo tanto el bienestar relativo (no sólo el absoluto) de los marginados. Sin embargo, el efecto distributivo de las reformas es sumamente complejo. En algunos países las tarifas externas redujeron la protección de productos que requieren mucha mano de obra (como se nota en el caso de México en Hanson y Harrison, 1999); en otras naciones los factores de producción más abundantes son la tierra o los recursos naturales. Finalmente, la liberación financiera puede disminuir el precio relativo de los bienes de capital y por consiguiente, favorecer técnicas de producción que requieren más capital y menos mano de obra no calificada (Banco Mundial, 2000: Capítulo 4).

Existen también algunas pruebas de que las reformas estructurales pueden conducir a un aumento del desempleo en el corto plazo. En el caso de las reformas comerciales, las pérdidas de empleo son reabsorbidas en el mediano y largo plazos. En un estudio del Banco Mundial se descubrió que, en 12 de 13 países, la liberación del mercado aumentó el empleo industrial a un año de haber puesto en marcha la reforma (la excepción fue Chile, donde la contratación

---

<sup>23</sup> Morley (2000) encuentra pequeños efectos regresivos de las reformas. Señala que, si bien las reformas fiscales y comerciales tienden a ser regresivas, las reformas financieras son progresivas.

industrial disminuyó pero el empleo en el sector agrícola aumentó; Banco Mundial, 2000: Capítulo 4). Es mucho más difícil evaluar los efectos de la privatización, pues se trata de un proceso que desplaza a grandes números de trabajadores y da por resultado ganadores y perdedores. En varias investigaciones se ha observado que los trabajadores que las empresas privadas conservan disfrutaban de incrementos salariales reales, y que los obreros de planta se benefician más que los empleados administrativos (La Porta y López-de-Silanes, 1999). Sin embargo, otros estudios han mostrado que los procesos de privatización redundan en el despido de grandes números de empleados. Por ejemplo, la privatización argentina de los sectores del petróleo, las telecomunicaciones, los ferrocarriles y la electricidad, condujo al despido de más de 110,000 trabajadores (Kikeri, 1998). Lamentablemente, existen muy pocos en los que se analice qué fue de los trabajadores despedidos por las nuevas empresas privatizadas. Las investigaciones realizadas en Turquía y la India, descubrieron que los empleados despedidos sufrieron considerables pérdidas en su bienestar y que muchos de ellos se incorporaron al sector informal con ingresos inferiores a la tercera parte de lo que percibían anteriormente (Patel y Suzuki, 1997, Tansel, 1996).

### ***3.3 ¿Qué hemos aprendido en más de una década de reforma estructural?***

Es justo concluir que, si bien la literatura sobre las reformas económicas encuentra que éstas afectan el crecimiento y la productividad, también revela que el impacto económico de dichas reformas ha sido menor de lo esperado, que las reformas económicas no son neutrales en cuanto a la distribución de los ingresos y que éstas producen ganadores y perdedores. Las lecciones aprendidas en más de una década de reformas económicas pueden resumirse en estos siete puntos:

1. Las reformas estructurales son una condición necesaria, mas no suficiente, para mejorar el bienestar económico de los pobres. Son una condición necesaria porque el alivio de la pobreza requiere crecimiento económico y las reformas han demostrado estar relacionadas positivamente con dicho crecimiento.
2. Las reformas estructurales no bastan para impulsar el crecimiento a niveles comparables con aquéllos que se observan en los países en vías de desarrollo

con más rápido crecimiento. El BID (1997) estima que al completar este proceso de reforma estructural, América Latina podría aumentar su tasa de crecimiento en 1,2 a 1,7 puntos porcentuales. Si agregamos esto al crecimiento promedio per cápita en la última década, que fue de 1,5%, obtendremos una tasa de crecimiento de 3%. Incluso con esta tasa (que según investigaciones sucesivas suena un tanto optimista, en particular si se considera la índole temporal de los efectos de la reforma), la región tardaría 50 años en alcanzar un nivel promedio de ingresos per cápita similar al de los países OECD. Si el punto de referencia es la tasa de crecimiento que disfrutaron los países del sureste asiático, resulta claro que las reformas económicas no bastan para garantizar un mejor futuro para América Latina.

3. No todas las reformas a favor de la libertad de mercado son exitosas. En un ambiente internacional volátil, la liberación de los flujos de capital puede generar inestabilidad doméstica, especialmente si no hay garantía de que las políticas macroeconómicas puedan manejarse en forma consistente o si hay un marco de regulación y supervisión inadecuado<sup>24</sup>. Asimismo, existe consenso en que, si bien parte de la responsabilidad recae en los países, la estructura financiera internacional también debe ser reformada si se pretende limitar las interrupciones repentinas de los flujos de capital y el contagio financiero.
4. Ahora está claro que las instituciones son importantes. La evidencia empírica resumida en esta sección indica que las reformas (sobre todo las reformas financieras y la privatización) son más eficaces cuando se basan en buenas instituciones públicas. Existen al menos tres razones para que eso ocurra así. Antes que nada, las instituciones influyen en los costos de transacción y por lo tanto, las buenas instituciones facilitan el intercambio comercial. En segundo lugar, las instituciones permiten a la sociedad superar los problemas de acción colectiva. Finalmente, las buenas instituciones ayudan a crear un sistema de

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, FMI (2001, Capítulo IV), donde se demuestra que sin una supervisión financiera adecuada y en presencia de desequilibrios macroeconómicos, la liberación financiera puede aumentar la inestabilidad macroeconómica.

- incentivos en el que los individuos encuentran más conveniente participar en actividades de producción que de redistribución de la riqueza existente<sup>25</sup>.
5. No existen reformas “universales”. Las reformas económicas deben ser adaptadas a las condiciones locales. Las reformas impuestas desde el exterior y trasplantadas sin tomar en cuenta las condiciones locales pueden destruir instituciones que generan mecanismos de identificación social y protección social. Por ejemplo, aunque sin poner en tela de juicio la necesidad de un proceso de privatización, la Organización Internacional del Trabajo señala que este proceso debe llevarse a cabo con respeto a las tradiciones y necesidades locales y evaluando cuidadosamente su impacto social<sup>26</sup>.
  6. Las reformas estructurales no pueden ser evaluadas exclusivamente en términos de su efecto en el crecimiento; también deben tomarse en cuenta la igualdad y los problemas sociales. Este elemento es importante por dos razones. Antes que nada, el bienestar de los pobres debe ocupar un sitio especial en el momento en que los responsables de la estrategia determinen los objetivos. En segundo lugar, las reformas económicas que no disminuyan la desigualdad y no mejoren los indicadores sociales, tienden a generar descontento y son, en última instancia, insostenibles.
  7. Existe la necesidad de ensanchar la agenda de reformas y combinar la reforma a favor del mercado con reformas sociales cuyo objetivo sea disminuir la vulnerabilidad económica, la pobreza, la marginación y la desigualdad. Estos

---

<sup>25</sup> Para conocer con mayor detalle la influencia de las instituciones en el desarrollo, véase Knack y Keefer (1995), Burki y Perry (1997), Hall y Jones (1999), Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999), y Acemoglu, Johnson y Robinson (2001).

<sup>26</sup> “Ahora la cuestión ya no es si privatizar o no privatizar; se trata más bien de cómo llevar a cabo la privatización garantizando adecuadamente los intereses de todas las partes: los trabajadores, los empleadores y el público en general. Los intereses del público y los trabajadores quedan salvaguardados únicamente cuando se revisan periódicamente los métodos de privatización y cuando se debaten más ampliamente los mecanismos que permitirán manejar las consecuencias sociales. El consenso público en cuanto a los métodos de privatización debe garantizar, tanto como sea posible, no sólo el éxito de la privatización, sino también la distribución equitativa de los frutos de dicho éxito. La única manera de lograr esa distribución equitativa es que al reestructurar las empresas públicas, antes o después de la privatización, se tome en consideración la repercusión social y el proceso se lleve a cabo con un enfoque y un mecanismo que aseguren que los efectos adversos en los intereses de los trabajadores se resuelvan por las vías del diálogo y el consenso” (Joshi, 2000).

dos tipos de reformas no sólo deben ser incorporados en aras de la sustentabilidad política, sino también porque tienden a complementarse mutuamente y existen pruebas de que la desigualdad es nociva para el crecimiento (Perotti 1996)<sup>27</sup>. Por consiguiente, en la última parte de este artículo analizaremos algunas de las principales propuestas planteadas con el fin de ensanchar el proceso de reforma en Latinoamérica.

#### **4. Hacia una nueva agenda de reforma**

En 1990, un grupo de ministros de finanzas y economía de América Latina se reunió con expertos en desarrollo y académicos en una conferencia organizada por el Instituto de Economía Internacional en Washington, D.C. En un influyente artículo publicado como secuela de la conferencia, John Williamson (1990) señaló que los participantes del evento habían logrado un consenso sustancial en cuanto a cierto paquete de estrategias de reforma económica. Este paquete, que Williamson denominó “Consenso de Washington”, contiene los diez puntos siguientes:

- Disciplina fiscal;
- Más gasto público destinado a educación y salud;
- Reforma fiscal;
- Tasas de interés determinadas por el mercado;
- Tasas de cambio competitivas;
- Políticas de libertad comercial;
- Apertura a la inversión extranjera directa;
- Privatización;
- Desregulación; y
- Respeto a los derechos de propiedad.

Las autoridades económicas latinoamericanas adoptaron con entusiasmo el Consenso de Washington y la región fue escenario, en la década de 1990, de una oleada de reformas estructurales sin precedentes. Se pusieron en marcha estrategias fiscales y monetarias más

---

<sup>27</sup> Existe, no obstante, cierta controversia en cuanto a la verdadera relación entre la desigualdad y el crecimiento. Véanse Forbes (2000), Banerjee y Duflo (2000) y Panizza (2002).

prudentes, se liberaron el comercio, los mercados financieros y las cuentas de capital y se privatizaron grandes sectores de la economía, tal como vimos en la Sección 1 de este documento. Si bien tales reformas tuvieron un éxito resonante en cuanto se refiere a controlar la inflación, reducir los déficits gubernamentales y atraer inversiones extranjeras directas, los resultados fueron más desalentadores en lo referente al crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones sociales<sup>28</sup>.

Este resultado decepcionante condujo a un estado de “fatiga de reforma”, en el que más y más latinoamericanos empezaron a culpar al proceso de reforma de lo que percibían como un deterioro de su calidad de vida (Birdsall y De la Torre, 2001). Como se muestra en la Sección 2, el descontento con los principales dogmas de la reforma estructural ha ido creciendo con el tiempo y tiende a ser más intenso en los países que avanzaron en el proceso de reforma sin el apoyo de buenas instituciones públicas. Como señalan Birdsall y De la Torre (2001), sería erróneo culpar al proceso de reforma de este resultado insatisfactorio. Existen, de hecho, suficientes pruebas de que sin reformas, las cosas hubiesen sido peores. No obstante, ahora se reconoce que el proceso de reforma original fue demasiado estrecho y que es necesario crear un paquete de estrategias encaminadas a fomentar la igualdad y disminuir la pobreza.

Aunque los principios de la década de 1990 se caracterizaron por un amplio consenso en cuanto a lo que debía hacerse para mejorar la fortuna económica del mundo en vías de desarrollo, ahora existen diversas opiniones en cuanto a la trayectoria que debe seguirse. Una de las corrientes se encuentra muy arraigada todavía en el Consenso de Washington original, pero recalca un mayor papel para las estrategias públicas encaminadas a reducir la pobreza, la desigualdad y la marginación social. Una segunda visión hace hincapié en el papel que la sociedad civil y el sector privado deben desempeñar para el fortalecimiento de las instituciones y para colaborar con el gobierno en el logro de objetivos de desarrollo más amplios. Finalmente, existe una visión que aborda de modo más directo el papel de los mercados y exige un nuevo orden que limite el comercio y las finanzas internacionales y que reestructure las instituciones mundiales y nacionales. Enseguida destacaremos los principales elementos de estas tres visiones.

---

<sup>28</sup> Birdsall y De la Torre (2001) señalan que el crecimiento en la década de 1990 no fue muy superior al alcanzado en la década perdida de 1980 (3% en comparación con 2%), de modo que únicamente los indicadores sociales resultaron ligeramente mejores y la desigualdad fue extremadamente alta.

#### ***4.1 La visión desde Washington***

Aunque existe amplio consenso en torno a que los países deben poner en marcha planes cuyo objetivo sea lograr un desarrollo más generalizado, es el modo de convertir eso en una realidad es en lo que el Consenso de Washington se transforma en lo que Birdsall y De la Torre (2001) han llamado el “Contencioso de Washington”.

Hay quienes afirman que el crecimiento es incluyente en sí y de por sí, y que estrategias como el gasto social en salud y educación, que se suponen dirigidas a los pobres, carecen de efecto sistemático en el abatimiento de la pobreza (Dollar y Kraay, 2000b). Sin embargo, la opinión dominante en Washington es a favor de políticas orientadas directamente a mejorar los recursos de los pobres. Birdsall y De la Torre, que son quienes han refinado las principales propuestas de esta corriente, resumen en diez estrategias la nueva agenda de reforma dirigida a integrar la equidad con el crecimiento:

- Crear instituciones que impongan una disciplina fiscal basada en reglas
- Crear instituciones monetarias y fiscales que puedan poner en práctica planes anticíclicos y suavicen el ciclo económico
- Crear redes de seguridad social que se activen automáticamente
- Descentralizar la educación y facilitar a los marginados el acceso a la educación
- Cobrar más impuestos a los ricos y aumentar la inversión en los pobres
- Crear instituciones que ayuden a las pequeñas empresas
- Proteger los derechos de los trabajadores
- Enfrentar la discriminación racial y de género
- Poner en marcha una nueva generación de reformas agrarias
- Mejorar la prestación de los servicios públicos

Aunque algunas de estas diez estrategias se encuentran totalmente alineadas con el antiguo Consenso de Washington (como la creación de instituciones que impulsen la disciplina fiscal), otras parecen apartarse del mismo. Seguramente los puntos más controvertidos serán los relacionados con las reformas fiscales y laborales. Aunque las reformas fiscales tradicionales proponen tasas tributarias marginales más bajas y mayor hincapié en los impuestos al consumo, Birdsall y De la Torre sugieren que se insista más en los impuestos sobre la renta y en que se grave más intensamente a los grupos de mayores ingresos (eliminando las oportunidades de

evasión y elusión tributaria). Mientras la reforma laboral tradicional recalca la necesidad de una mayor flexibilidad en el mercado laboral, Birdsall y De la Torre claman porque se brinde más protección a los trabajadores y porque se combata la discriminación.

Otro elemento relevante es la insistencia en el papel y las responsabilidades de los países desarrollados. Antes que nada, ahora existe acuerdo en que los países desarrollados deben tener un papel primordial en la creación de una nueva estructura financiera cuyo objetivo sea disminuir la volatilidad y el contagio financiero internacional. En este sentido, dos interesantes propuestas son el establecimiento de una corte internacional que resuelva casos de bancarrota (apoyada recientemente por la subdirectora ejecutiva del FMI) y la creación de un fondo de contingencias para estabilizar los flujos de capitales a los países en desarrollo, tal como sugiere Calvo (2001). Otras voces claman por un aumento de la ayuda externa (cuya importancia ha sido recalcada tanto por políticos, como el canciller de hacienda británico, Gordon Brown, como por economistas académicos como Jeffrey Sachs, 2001) y porque aumenten las inversiones en proyectos con grandes beneficios sociales, como el desarrollo de una vacuna contra el paludismo (Hamoudi, Kremer y Sachs, 1999). Por último, y quizás lo más importante, hay quienes piden aumentar la apertura comercial de los países desarrollados. Esto es particularmente importante porque tales naciones tienden a imponer mayores tarifas (sea explícitas o implícitas, como cuotas de mercado, restricciones anti-dumping o restricciones sanitarias) a los productos agrícolas o las confecciones. Estos son, precisamente, los bienes en que los países en vías de desarrollo suelen tener una ventaja competitiva y con los que ofrecen empleo a la gente más marginada. Eliminar estas barreras tendría un gran efecto en la pobreza y la desigualdad en el mundo en vías de desarrollo.

#### ***4.2 La visión de Santiago de Chile***

El segundo punto de vista, pregonado por José Antonio Ocampo del CEPAL<sup>29</sup>, afirma que debe establecerse una nueva relación entre el mercado y el interés público, la cual debe ser impulsada no sólo mediante planes gubernamentales, sino también por una participación más activa de la sociedad civil. De varias maneras, las estrategias públicas deben apuntar a objetivos más amplios. Las políticas macroeconómicas no sólo deben procurar la estabilidad de los precios, sino también establecer ciclos económicos menos pronunciados y no únicamente lograr déficits

fiscales más bajos, sino también reducir el endeudamiento privado. Las políticas económicas no deben limitarse a las variables macro, sino impulsar en mayor grado el desarrollo de nuevas actividades productivas apoyadas en estrategias industriales activas, en una regulación más enérgica y en una cooperación más estrecha entre el gobierno y el sector privado. Las estrategias sociales también deben interactuar más estrechamente con las estrategias económicas y orientarse conforme a tres principios: universalidad, solidaridad y eficiencia. Por último, las metas del desarrollo no deben restringirse al crecimiento económico y el abatimiento de la pobreza, sino abarcar un conjunto de valores más amplio, en el que figuran la libertad, la cohesión social y la identidad cultural.

#### ***4.3 La visión de Porto Alegre***

Mientras los líderes mundiales de los negocios y los gobiernos se reunían en el Foro Económico Mundial, llevado a cabo en Nueva York del 1 al 5 de febrero de 2002, más de 40,000 representantes de organizaciones no gubernamentales y de la “sociedad civil” se congregaron en el Foro Social Mundial, en Porto Alegre, Brasil. Aunque las personas reunidas en Porto Alegre representaron un grupo de intereses extremadamente variado, todas compartían un alto grado de sospecha (u hostilidad) hacia el neoliberalismo económico y la globalización del comercio y los mercados financieros<sup>30</sup>. Puesto que es difícil resumir la deliberación de las más de 800 sesiones efectuadas paralelamente durante el foro, nos concentraremos en uno de los cuatro temas principales que fueron tratados en la conferencia bajo el título generación de riqueza y reproducción social<sup>31</sup>. En este tema, el movimiento contra la globalización logró el consenso en estos cinco puntos:

---

<sup>29</sup> Véanse CEPAL (2001) y Ocampo (2001).

<sup>30</sup> Los grupos presentes iban desde la “Asociación Mundial de Esperanto”, hasta “Religión en una Era Globalizada”. El movimiento contra la globalización suele identificar como enemigo a una terna de globalización integrada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). El Foro Económico Mundial se lleva a cabo normalmente en Davos (Suiza), pero en 2002 fue trasladado a Nueva York como signo de solidaridad después de los ataques terroristas del 11 de septiembre. La principal fuente de información para esta sección es el sitio oficial en la Internet del Foro Social Mundial: <http://www.forumsocialmundial.org.br/eng/>.

*i. El libre comercio no es garantía de riqueza y desarrollo*

Aunque los participantes del FSM no exigieron la desaparición del comercio internacional, demandaron reformas encaminadas a eliminar las reglas de la OMC en cuanto a la propiedad intelectual y a limitar el papel de la OMC en la liberación de la industria de servicios. Los delegados exigieron tarifas y subsidios encaminados a proteger y promover las industrias de manufactura de los países en vías de desarrollo y propusieron la creación de un sistema de precios justos para los productos agrícolas y los recursos naturales.

*ii. Las corporaciones transnacionales tienen demasiado poder*

Los participantes del FSM recalcaron la necesidad de una separación mucho más nítida entre las grandes empresas y el Estado, de fortalecer y hacer cumplir coactivamente las leyes contra la corrupción y de impedir la contabilidad creativa. Determinaron, asimismo, que las corporaciones no sólo deben ser responsables ante sus accionistas, sino también ante la sociedad en pleno.

*iii. La liberación financiera ha aumentado la desigualdad mundial y ha sido la principal causa de crisis y contagios financieros*

La posición de los delegados del FSM en cuanto a las transacciones financieras internacionales se enfocó en la creación de estrategias para controlar los flujos de capital y fortalecer las regulaciones de los mercados y los actores financieros (ATTAC, 2002). En acuerdo parcial con el Consenso de Washington, los delegados del FSM acordaron que si los países deciden liberar sus cuentas de capital, debe haber un orden consecutivo en las reformas. Los flujos de capital en el corto plazo deben ser limitados con medidas similares a las adoptadas por Malasia y Chile. Sin embargo, las estrategias nacionales deben ser reforzadas mediante limitaciones internacionales a los flujos de capital. Para tal fin, el movimiento contra la globalización apoya decididamente el llamado impuesto Tobin<sup>32</sup>. Se trata de un impuesto muy bajo (0,05% en la propuesta original de Tobin), que sería irrelevante para los flujos de capital de largo plazo, pero muy costoso para las transacciones diarias o semanales. Los opositores de la globalización también apoyan otros dos

---

<sup>31</sup> Los otros tres temas fueron: poder político y ética en la nueva sociedad; la sociedad civil y la arena pública; y acceso a la riqueza y la sustentabilidad.

<sup>32</sup> James Tobin propuso originalmente la idea de señalar un impuesto a los flujos de capital de corto plazo durante las conferencias Janeway de 1971, en Princeton University (Tobin, 1974). En un artículo publicado en el *Financial Times* justamente el 11 de septiembre del 2001, Tobin se distanció de la propuesta de los opositores de la globalización en cuanto a la adopción del impuesto Tobin.

impuestos cuya finalidad es limitar las inversiones extranjeras directas y evitar la transferencia de precios por parte de las corporaciones transnacionales.

*iv. Las instituciones financieras internacionales deben ser reformadas*

Los delegados del FSM estuvieron de acuerdo en cuanto a la necesidad de que las instituciones financieras internacionales sean más transparentes y estén sujetas a auditoría, así como en acrecentar la participación de los países en vías de desarrollo en el proceso de toma de decisiones de las instituciones financieras internacionales. Sugirieron, asimismo, poner las instituciones de Bretton Woods y la OMC bajo la coordinación directa de las Naciones Unidas.

En cuanto a las crisis financieras, los delegados del FSM se solidarizaron con la idea del riesgo moral y sugirieron que las instituciones financieras internacionales se enfoquen en la participación del sector privado, y no en rescatar a los deudores o a los grandes inversionistas internacionales. También se propuso la creación de un fondo de estabilización cambiaria y de los mercados de materias primas, así como un fondo mundial de desarrollo.

*v. Reducir la deuda externa de los países en vías de desarrollo y poner en práctica nuevos mecanismos de empréstito*

Los participantes del FSM observaron que los pagos de la deuda externa absorben gran cantidad de recursos y que los países pobres en vías de desarrollo deben suspender el pago de su deuda y encontrar nuevas fuentes de financiamiento para “un desarrollo socialmente justo y ecológicamente sustentable”. Estas iniciativas de desarrollo deben ser financiadas con recursos previamente etiquetados para pago de deudas, así como mediante la recuperación de fortunas robadas por gobernantes del tercer mundo, incrementos del subsidio oficial para el desarrollo e impuestos sobre la propiedad, aplicados por una sola vez, al 10% de la ciudadanía que concentra la mayor riqueza de cada país (Toussaint y Zacharie, 2002).

Por último, los delegados del FSM sugirieron también que las instituciones financieras internacionales pongan en marcha un mecanismo de empréstito basado en el principio de la “condicionalidad inversa”, según el cual, la deuda sería pagadera únicamente cuando el dinero del préstamo sea aplicado correctamente y contribuya al desarrollo económico y social del país.

La finalidad de esta sección fue resumir las distintas opiniones acerca de la nueva agenda de estrategias para el mundo en vías de desarrollo. Aunque las voces de Washington, Santiago y

Porto Alegre estuvieron de acuerdo en que el desarrollo debe ser más generalizado y cambiar de un marco enfocado puramente en la eficiencia, a otro enfocado en la eficiencia con equidad, no hubo un consenso claro en cuanto a cómo lograr tales objetivos. El principal punto de desacuerdo fue el papel de las instituciones de comercio. Muchos alegan que los mercados deben seguir centralizados para lograr un rápido crecimiento y abatir la pobreza; otros recelan de los mercados y se inclinan más por imponer mayores mecanismos de control y limitaciones a la movilidad de los bienes y el capital.

## **Bibliografía**

- Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review* 91(5): 1369-1401.
- Addison, J.T. and J.L. Grosso. 1996. "Job Security Provisions and Employment: Revised Estimates". *Industrial Relations* 35(4): 585-603.
- Addison, J. T., P. Teixeira, and J.L. Grosso. 2000. "The Effect of Dismissals Protection on Employment: More on a Vexed Theme". *Southern Economic Journal* 67: 105-22.
- Alesina, A., V. Grilli, and G.M Milesi-Ferretti. 1994. "The Political Economy of Capital Controls". In: L. Leiderman and A. Razin, editors. *Capital Mobility: The Impact on Consumption, Investment and Growth*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Arteta, C., B. Eichengreen, and C. Wyplosz. 2001. "When Does Capital Account Liberalization Help More than It Hurts?" Berkeley, Estados Unidos: UC Berkeley. Documento mimeografiado.
- ATTAC. 2002. "Control of Financial Capital". Documento presentado en el Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1997. *América Latina tras una década de reformas*. Baltimore, MD, Estados Unidos: Johns Hopkins University Press.
- . 2001. *Competitividad: El motor del crecimiento*. Baltimore, MD, Estados Unidos: Johns Hopkins University Press.
- Banco Mundial. 2000. *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- . 2001a. *World Development Report 2002. Building Institutions for Markets*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- . 2001b. *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Bandiera, O., G. Caprio, P. Honohan y F. Schiantarelli. 1999. "Does Financial Reform Increase or Reduce Savings?" Washington, DC: Estados Unidos: Banco Mundial. Documento mimeografiado.

- Banerjee, A., and E. Duflo. 1999. "Inequality and Growth: What Can the Data Say?" Cambridge, Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology. Documento mimeografiado.
- Behrman, J., N. Birdsall, and M. Székely. 2000. "Economic Reforms and Wage Differentials in Latin America". Working Paper 435. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.
- Ben-David, D. 1993. "Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence". *Quarterly Journal of Economics* 108: 653-679.
- Birdsall, N., and A. de la Torre con R. Menezes. 2001. *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Washington, DC, Estados Unidos: Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue.
- Blanchard, O. 1998. "Thinking about Unemployment". Cambridge, Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology. Documento mimeografiado.
- . 2001 "Institutional Differences and Economic Performance Among OECD Countries". Paper presented at the Bank of Portugal Conference *Labor Market Institutions and Economic Outcomes*, Cascais: Portugal.
- Bruno, M., y W. Easterly. 1998. "Inflation Crises and Long-Run Growth". *Journal of Monetary Economics* 41: 3-26.
- Burki, S.J., y G.E. Perry. 1997. *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Calvo, G. 2001. "Globalization Hazards and Weak Government in Emerging Markets". Presentación presidencial en la LACEA, Montevideo, Uruguay.
- Caprio, G., y J. Hanson. 1999. "The Case for Liberalization and Some Drawbacks". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial. Documento mimeografiado.
- CEPAL. 2001. *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía II Agenda Social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Davis, S.J., y J.C. Haltiwanger. 1992. "Gross Job Creation, Gross Job Destruction, and Employment Reallocation". *Quarterly Journal of Economics* (August): 819-863.
- Davis, S.J., J.C. Haltiwanger, y S. Schuh. 1996. *Job Creation and Destruction*. Cambridge, Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Dollar, D. 1992. "Outward Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs 1976-85". *Economic Development and Cultural Change* 40: 523-544.

- Dollar, D., y A. Kraay. 2000a. "Trade, Growth and Poverty". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial, Development Research Group.
- . 2000b. "Growth is Good for the Poor". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial, Development Research Group.
- Easterly, W. 1993. "How Much Do Distortions Affect Growth?" *Journal of Monetary Economics* 32: 187-212.
- . 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Misadventures in the Tropics*. Cambridge, Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Easterly, W., N. Loayza y P. Montiel. 1997. "Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?" *Journal of International Economics* 43(3-4): 387-408.
- Edwards, S. 1998. "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?" *Economic Journal* 108: 383-398.
- . 2001. "Capital Flow and Economic Performance: Are Emerging Economies Different?" NBER Working Paper 8076. Cambridge, Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Elmeskov, J., J. Martin y S. Scarpetta. 1998. "Key Lessons for Labor Market Reform: Evidence from OECD Country Experiences". *Swedish Economic Policy Review* 5(2): 205-52.
- Escaith, H., y S. Morley. 2001. "El efecto de las reformas estructurales en el crecimiento económico de la América Latina y el Caribe: Una estimación empírica". *El Trimestre Económico* 68: 469-513.
- Fernández Arias, E. y P. Montiel. 1997. "Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?" Research Department Working Paper N. 351. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fondo Monetario Internacional. 2001. *World Economic Outlook*. Washington, DC, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional.
- Forbes, K. 2000. "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth." *American Economic Review* 90: 869-887.
- Foster, J. y M. Székely. 2001. "Is Economic Growth Good for the Poor? Tracking Low Incomes Using General Means". Research Department Working Paper 453. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.

- Frankel, J., y D. Romer. 1999. "Does Trade Cause Growth?" *American Economic Review* 89: 379-399.
- Gallego, F., y N. Loayza. 2000. "Financial Structure in Chile: Macroeconomic Development and Microeconomic Effects". Santiago, Chile: Banco Central de Chile. Documento mimeografiado.
- Gallup, J.L., S. Radelet y A. Warner 1998. "Economic Growth and the Income of the Poor". Cambridge, Estados Unidos: Harvard University, Harvard Institute for International Development.
- Garibaldi, P., y P. Mauro. 1999. "Deconstructing Job Creation". Washington, DC, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional, Departamento de Investigación. Documento mimeografiado.
- Gelos, G., y A. Werner. 1999. "Financial Liberalization, Credit Constraints, and Collateral: Investment in the Mexican Manufacturing Sector." IMF Working Paper 99/25. Washington, DC, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional.
- Grilli, V., y G.M. Milesi-Ferretti. 1995. "Economic Effects and Structural Determinants of Capital Controls". *IMF Staff Papers* 42: 517-551
- Grubb, D., and W. Wells. 1993. "Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries". *OECD Economic Studies* 21: 7-58.
- Gruber, J. 1994. "The Incidence of Mandated Maternity Benefits". *American Economic Review* 84(3): 622-41.
- . 1997. "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile". *Journal of Labor Economics* 15(3): 72-101.
- Hall, R., y C. Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?" *Quarterly Journal of Economics* 114: 83-116.
- Hamoudi, A., M. Kremer y J. Sachs. 1999. "The Case for a Vaccine Purchase Fund". Center for International Development Policy Paper 1. Cambridge, MA, Estados Unidos: Harvard University.
- Hanson, G., y A. Harrison. 1999. "Trade and Wage Inequality in Mexico." *Industrial and Labor Relations Review* 52(2): 271-88.

- Harris, J., F. Schiantarelli y M. Siegar. 1994. "The Effect of Financial Liberalization on the Capital Structure and Investment Decisions of Indonesian Manufacturing Establishments". *World Bank Economic Review* 8: 17-47.
- Heckman, J., y C. Pagés-Serra. 2000. "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets". Research Department Working Paper 430. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.
- Jaramillo, F., F. Schiantarelli y A. Weiss. 1996. "Capital Market Imperfections Before and After Financial Liberalization: A Euler Equation Approach to Panel Data for Ecuadorian Firms". *Journal of Development Economics* 51(2): 365-384.
- Jones, C. 2001. "Comment to Rodríguez and Rodrik": En: B.S. Bernanke and K. Rogoff, editors. *NBER Macroeconomics Annual 2000*. Cambridge, Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Joshi, G. 2000. "Privatization in South Asia Minimizing Negative Social Effects through Restructuring." Geneva: Switzerland: International Labor Organization.
- Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial. Documento mimeografiado.
- Kikeri, S. 1998. "Privatization and Labor". Technical Paper 396. Washington, DC: Estados Unidos: Banco Mundial.
- Knack, S., and P. Keefer. 1995. "Institution and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics* 7: 207-227.
- Krueger, A. 1997. "Trade Policy and Economic Development: How We Learn". *American Economic Review* 87: 1-22.
- Kugler, A. 2000. "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform". Latin American Research Network Working Paper R-393. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.
- Laeven, L. 2000. "Financial Liberalization and Financing Constraints: Evidence From Panel Data on Emerging Economies". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial. Documento mimeografiado.
- La Porta, R. and F. Lopez-de-Silanes. 1999. "The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico". *Quarterly Journal of Economics* 114: 222-279.

- Lazear, E.P. 1990. "Job Security Provisions and Employment". *Quarterly Journal of Economics* 105: 699-726.
- Levine, R. 1998. "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda". *Journal of Economic Literature* 35: 688-726.
- . 2000. "International Financial Liberalization and Economic Growth". De próxima publicación en *Review of International Economics*.
- Londoño, J.L., y M. Székely. 1997. "Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventas." Research Department Working Paper 352. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.
- Lora, E. 1997. "A Decade of Structural Reforms: What Has Been Reformed and How to Measure It". Research Department Working Paper 348. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.
- . 2001. "Structural Reforms in Latin America: What has been Reformed and How to Measure it". Research Department Working Paper 466. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, E. and F. Barrera. 1997. "Una década de reformas estructurales en América Latina: El crecimiento, la productividad y la inversión, ya no son como antes". Research Department Working Paper 350. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MacIsaac, D., y M. Rama 1997. "Determinants of Hourly Earnings in Ecuador: The Role of Labor Market Regulations." *Journal of Labor Economics* 15: S136-S165.
- Marrufo, G.M. 2001. *Financing Social Security Programs in Mexico: Who Bears the Cost?* Documento preparado para la Conferencia sobre Reforma del Mercado Laboral en América Latina, organizada por el Centro para la Investigación del Desarrollo Económico y la Reforma de las Políticas en Stanford University.
- McKinnon, R. 1973. *Money and Capital in Economic Development*. Washington DC, Estados Unidos: The Brookings Institution.
- Morley, S. 2000. "Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina". Santiago de Chile: CEPAL.

- Nickell, S. 1997. "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America". *Journal of Economic Perspectives* 11: 55-74.
- Ocampo, J.A. 2001. *Retomar la agenda del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 1999. "Employment Protection and Labor Market Performance". Employment Outlook. Paris, Francia: OECD.
- Pagés-Serra, C., y C. Montenegro. 1999. "Job Security and the Age Composition of Employment: Evidence from Chile". Research Department Working Paper 398. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Panizza, U. 2001. "Electoral Rules, Political Systems, and Institutional Quality". *Economics and Politics* 13: 311-342.
- . 2002. "Income Inequality and Economic Growth: Evidence from American Data". *Journal of Economic Growth* 7: 25-41.
- Patel, B.B., y H. Suzuki. 1997. "Safety Nets for Workers in India Counseling: Retraining and Redeployment of Displaced Workers under the National Renewal Fund". Gujarat, India: Gandhi Labour Institute.
- Perotti, R. 1996. "Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say". *Journal of Economic Growth* 1: 149-187.
- Peter, V.M., and I. Kerr. 2001. "The Influence of Tax Mix and Tax Policy on Savings and Capital Formation in Developing Economies: A Survey". *Asia-Pacific Development Journal* 8: 13-40.
- Poirson, H. 2000. "The Impact of Intersectoral Labor Reallocation on Economic Growth". International Monetary Fund Working Paper 00-104. Washington, DC, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional.
- Quinn, D. 1997. "The Correlates of Changes in International Financial Regulation". *American Political Science Review* 91: 531-551.
- Ravaillon, M. 2001. "Growth Inequality and Poverty; Looking Beyond Averages". De próxima publicación en *World Development*.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik. 2001. "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence". En: B.S. Bernanke and K. Rogoff, editores. *NBER*

- Macroeconomics Annual 2000*. Cambridge, Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Rodrik, D. 1998. "Who Needs Capital Account Convertibility?" En: P. Kenen, editor. *Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility? Essays in International Finance 27*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.
- . 2000a. "Comments on 'Outward-Oriented and Development: Are the Revisionists Right?' by T.N. Srinivasan and J. Bhagwati (September 1999 version)". [http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/Bhagwati-Srinivasan%20piece%20\\_response\\_.pdf](http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/Bhagwati-Srinivasan%20piece%20_response_.pdf)
- . 2000b. "Comments on 'Trade, Growth, and Poverty' by D. Dollar and A. Kraay". <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/Rodrik%20on%20Dollar-Kraay.PDF>
- \_\_\_\_. 2001. "Globalization, Growth, and Poverty: Is the World Bank Beginning to Get It?" <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/WB%20oped.pdf>
- Saavedra, J., y M. Torero. 2000. "Labor Market Reforms and Their Impact on Formal Labor Demand And Job Market Turnover: The Case Of Peru". Latin American Research Network Working Paper R-394. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.
- Sachs, J. "What's Good for the Poor is Good for America". *The Economist*. July 14, 2001.
- Sachs, J., y A. Warner. 1995. "Economic Reforms and the Process of Global Integration". *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1-118.
- Shirley, M., y P. Walsh. 2000. "Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate". Working Paper 2420. Washington, DC, Estados Unidos: World Bank Policy Research.
- Spilimbergo, A., J.L. Londoño, y M. Székely. 1999. "Income Distribution, Factor Endowments, and Trade Openness". *Journal of Development Economics* 59(1): 77-101.
- Srinivasan, T.N. y J. Bhagwati. 1999. "Outward Orientation and Development: Are Revisionists Right?" New Haven, Estados Unidos: Yale University. Documento mimeografiado.
- Stallings, B. and W. Peres. 2000. "Crecimiento, Empleo, y Equidad". Santiago de Chile: CEPAL.
- Tansel, A. 1996. "Workers Displaced Due to Privatization in Turkey: Before versus After Displacement". Documento preparado para la World Bank Conference on Public Sector

- Retrenchment and Efficient Compensation Schemes. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Tobin, J. 1974. *The New Economics: One Decade Older*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.
- . “An Idea that Gained Currency but Lost Clarity”. *Financial Times*. September 11, 2001.
- Toussaint, E., y A. Zacharie. 2002. “Abolish the Debt to Free Development”. Documento presentado en el Foro Social , Porto Alegre, Brasil.
- Williamson, J. 1990. “What Does Washington Mean by Policy Reform?” En: J. Williamson, editor. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, DC, Estados Unidos: Institute for International Economics.

## **Apéndice 1. Avances y retrocesos en el proceso de reforma en 2000 y 2001\***

En **Argentina** los impuestos a la nómina, que llegaban al 49% de los salarios brutos, se redujeron a 43% a partir del 2000, gracias a la disminución de las contribuciones de los empleadores para los sistemas pensionales por cuenta de diversos descuentos. La política tributaria ha sido particularmente inestable en Argentina en los últimos años, en detrimento de la eficacia y neutralidad del sistema. En enero del 2000 se volvió a la práctica de las amnistías tributarias, que había sido muy común en el pasado, y que se había tratado de eliminar con la introducción en 1997 de un sistema permanente de “declaración espontánea”. La moratoria del 2000 tuvo además un costo inmediato nada despreciable sobre los recaudos (calculado en \$600 millones). A fines del 2000, con el ánimo de mejorar la competitividad y estimular la inversión, se estableció el desmonte gradual del impuesto sobre los intereses pagados por las empresas, se estableció que los créditos por pagos del IVA pudieran usarse para pagar otros impuestos, se extendió el período de deducción de pérdidas para el impuesto mínimo a que están sujetas las empresas, y se introdujo la deducibilidad parcial de los intereses hipotecarios para fines del impuesto de renta. En ciertos sectores se introdujeron planes de “competitividad” en abril de 2001. Estos consistían en beneficios tributarios, como exenciones a las contribuciones de los empleadores y a otros impuestos en reconocimiento al pago del IVA y a la utilización de los créditos tributarios para el pago de deudas contraídas con el gobierno central.

En el área financiera, se instituyó de manera inmediata en abril del 2001 una sobretasa a las transacciones financieras de seis décimas de punto porcentual (0.6%) con el fin de reducir la brecha entre los ingresos y los gastos fiscales. Sin embargo, es seguro que esta medida tendrá efectos adversos y de larga duración sobre las finanzas.

Respecto a la política comercial, los aranceles de productos provenientes de países distintos a los de MERCOSUR se aumentaron a 35%, dando lugar a lo que se conoce como una devaluación “fiscal” de aproximadamente 8% para las operaciones comerciales.

En el área de seguro social, el gobierno presentó una propuesta de reforma del sistema de pensiones que buscaba reducir la pensión universal, introducir incentivos para el retiro de las mujeres a los 65 años (en vez de 60) y recortar beneficios en los regímenes especiales del sector públicos, entre otras medidas.

---

\* Basado en las series de documentos del Fondo Monetario Internacional titulados *Staff Report for the Article IV Consultation y Selected Issues* del 2000 y 2001, y en los *Country Reports* de *The Economist Intelligence Unit*.

Otras áreas importantes de reforma en el 2000 fueron la introducción de un sistema de garantías para estimular la participación del sector privado en proyectos de infraestructura, y medidas para fortalecer el mercado financiero y sus sistemas de supervisión. Sin embargo, los esfuerzos para mejorar las condiciones del sistema financiero se vieron frustrados en el momento que se prohibió el retiro de fondos de las cuentas bancarias. Dicha decisión fue la respuesta a una corrida en los depósitos a finales del 2001. A comienzos del 2002, una vez devaluado el peso, los préstamos de los bancos se convirtieron a pesos utilizando una tasa de cambio inferior a la que se empleó para la conversión de los depósitos, lo que le generó al sector financiero enormes pérdidas que supuestamente iban a ser compensadas por el gobierno. Estas medidas han tenido un efecto tremendo en las operaciones bancarias y en la disponibilidad de crédito.

En **Bolivia**, el ambicioso proceso de privatización continuó en el 2000 y 2001 con las ventas de activos en los sectores de gas, hidrocarburos y energía eléctrica. Pero en otras áreas hubo pocos avances. En materia tributaria, aunque se adoptaron medidas importantes para fortalecer la administración aduanera y tributaria, fue aplazada hasta el 2002 la reforma tributaria más integral que estaba acordada con el FMI para el 2000. También se aplazó una reforma que buscaba fortalecer la regulación del sistema financiero. En el área laboral, donde sería necesaria una reforma profunda, no ha habido ningún progreso.

En **Brasil** siguió en marcha el proceso de privatizaciones. Se otorgaron concesiones en los sectores de electricidad y telefonía móvil y se adoptaron reformas conducentes a la liberación del mercado de hidrocarburos. Sin embargo, debido a la crisis energética, se aplazó el programa de ventas de las empresas del sector. También continuó el proceso de privatizaciones de los bancos estatales federalizados, el cual se espera concluya en los primeros meses del 2002. Aunque las reformas en otras áreas avanzaron a un ritmo más lento, se aprobaron medidas de reforma pensional creando un marco para el funcionamiento de los fondos complementarios y estaban en proceso de discusión en el Congreso reformas tributarias para fortalecer y unificar algunos impuestos.

En **Chile** se eliminaron las exigencias de encaje sobre las entradas de capital extranjero y otros mecanismos de control administrativo a las transacciones de capital extranjero y se tomaron medidas para facilitar la multibanca y para liberar el funcionamiento del mercado de capitales. En el área de reformas tributarias, se redujo la tasa de impuesto a las personas, que era una de las más altas de América Latina, y se elevó en cambio la del impuesto a las empresas. En

materia de privatizaciones, el gobierno avanzó en su programa de concesiones en infraestructura, pero no ha desarrollado nuevos programas de ventas de empresas estatales al sector privado. En materia de legislación laboral, fue aprobado un sistema de seguro de desempleo basado en una mezcla de cuentas individuales y aseguramiento colectivo, y se adoptaron medidas para facilitar el funcionamiento de los sindicatos. Sin embargo, se impusieron mayores restricciones al despido de trabajadores y a las jornadas laborales extras.

En **Colombia**, los planes para privatizar dos grandes empresas del sector eléctrico no se materializaron y la anunciada capitalización por el sector privado de las distribuidoras del interior fue postergada por falta de interés y definiciones reguladoras. Sin embargo, el gobierno logró colocar exitosamente en el mercado acciones por cerca del 15% del capital de ISA en el llamado programa de democratización de la propiedad accionaria. Sin embargo, en el sector financiero sí se lograron algunas ventas de entidades financieras, así como la recapitalización y el saneamiento de las carteras de varios bancos que habían estado en dificultades en 1999. Después de muchas demoras, a fines del 2001 se presentó a discusión en el Congreso una propuesta de reforma del sistema pensional. No hubo ningún avance en materia de legislación laboral, a pesar de la crítica situación de desempleo.

En **Costa Rica** continúan paralizados los intentos de establecer un marco legal para iniciar las privatizaciones de telecomunicaciones y electricidad (en el 2000 la Asamblea había aprobado una ley, que fue luego derogada por la Corte Suprema). La liberación comercial continuó con la reducción de aranceles a importaciones de fuera de Centro América, la eliminación de un pequeño impuesto a las importaciones de Centro América, y la aprobación de un acuerdo de libre comercio con Chile. En materia de reforma financiera se introdujo regulación que exige a los bancos incorporar a sus balances y reportar sus operaciones *off shore* y se mejoraron las normas de clasificación de créditos. El gobierno propuso al Congreso una propuesta para reducir los privilegios de la banca estatal, que despertó la oposición de diversos medios.

En **Ecuador** se autorizó la participación del sector privado en diversas actividades del sector de hidrocarburos, en desarrollo de lo cual se inició la construcción del oleoducto de la zona amazónica a la costa, con un monto de inversión extranjera directa estimado en mil millones de dólares. También se concesionó el servicio de agua y alcantarillado de Guayaquil, pero se aplazó por temores de inconstitucionalidad la privatización de empresas de generación y

dsitribución eléctrica. En materia de legislación laboral se aprobó una modesta reforma que facilita el empleo temporal. La Corte Constitucional dió su visto bueno para la participación del sector privado en el manejo de los fondos pensionales, abriendo la posibilidad de una importante reforma del sistema pensional.

En **El Salvador** se aprobó una nueva ley de bancos hacia finales de 1999 y otra para el resto de intermediarios financieros en el 2000, con el fin de mejorar la supervisión y la regulación prudencial. La ley bancaria incluye la supervisión consolidada de los conglomerados financieros y obliga a aumentar la razón de activos a capital (ponderado por riesgo) hasta llegar a 12% en el 2005. En materia tributaria se eliminaron algunas exenciones del IVA y se eliminó la deducción de los pagos del IVA a cuenta del impuesto a la renta. Con el fin de profundizar la integración comercial El Salvador firmó en el 2000 un acuerdo de libre comercio con México y están en discusión acuerdos similares con la Comunidad Andina, Canadá, República Dominicana y Panamá.

En **Guatemala** se redujeron los aranceles a las importaciones desde Honduras y El Salvador en el marco de un acuerdo de libre comercio y se aprobó una reforma del sistema de seguridad social (que se mantiene como un sistema de reparto simple), mediante la cual se elevan las tasas de contribución y, a partir del 2008, la edad de jubilación. La tasa del IVA fue elevada del 10 al 12%, medida considerada indispensable para aumentar el recaudo tributario. En materia financiera, se aprobó una ley que concede mayor independencia al Banco Central y a fines del 2001 estaban en discusión medidas de mejoramiento de la supervisión y la regulación financiera prudencial.

En **Honduras** se firmó un acuerdo de integración comercial con México. En materia de privatizaciones, se aplazó nuevamente la venta parcial de la empresa estatal de telecomunicaciones. En el área de reforma financiera, se tomaron medidas de fortalecimiento de la regulación prudencial, como respuesta a la crisis de algunos bancos.

En **Jamaica** no hubo progresos de importancia en ningún área de reformas estructurales. Sin embargo, debe mencionarse que el Parlamento aprobó en marzo del 2001 medidas para fortalecer la supervisión financiera. En materia arancelaria, el gobierno propuso establecer aranceles adicionales para la importación de productos agrícolas.

En **México** hubo avances significativos en el marco de políticas estructurales para el sector financiero, incluyendo la re-privatización de bancos intervenidos, el fortalecimiento del marco regulatorio, la introducción de mayores exigencias de información y la adopción de nuevas leyes de bancarrota y garantía, que mejoran considerablemente los derechos de los acreedores. En el área de políticas tributarias hubo avances importantes en administración, pero no tuvieron éxito las propuestas de reforma del IVA y simplificación de varios impuestos presentadas al Congreso por el nuevo gobierno. Tampoco hubo progreso en la iniciativa del gobierno de abrir los sectores de electricidad o hidrocarburos al sector privado.

En **Paraguay** el Congreso autorizó las privatizaciones de la empresa estatal de telecomunicaciones y la empresa de agua y saneamiento (previstas para 2002). El gobierno puso a discusión en el Congreso para la reestructuración del mayor banco público y para consolidar en una sola entidad varias pequeñas entidades financieras de segundo piso. No hubo progresos en otras áreas de reforma que reclaman atención, en especial el sistema de seguridad social.

En **Perú** se otorgaron concesiones al sector privado para la fase de transporte y distribución del proyecto de gas de Camisea, para la administración forestal, para el manejo del aeropuerto de Lima y varios puertos regionales. El monto de las privatizaciones en el 2000 alcanzó US\$418 millones (0,8% del PIB), cifra importante aunque cerca de un tercio inferior a lo previsto inicialmente por el gobierno. También se tomaron diversas medidas para capitalizar y fortalecer al sistema bancario, con un costo acumulado desde 1998 que podría llegar al 3,9% del PIB. En materia tributaria, en el 2000 se aprobó una reforma tributaria que redujo las tasa de impuesto a la renta pero no eliminó las exenciones, como era la intención del gobierno. El gobierno iniciado en julio del 2001 se vio precisado a extender la vigencia de un impuesto a la nómina que estaba planeado desmontar, elevó la tasa de impuesto a las empresas y estableció un sistema más escalonado de tasas para el impuesto a las personas. El gobierno también anunció la posible creación de bancos públicos y otras medidas de corte intervencionista las cuales, sin embargo, no se han adoptado.

En **Trinidad y Tobago**, el proceso de reformas estructurales que se había detenido en el 2000, se reinició en el 2001. Fueron puestos en venta varios segmentos de acciones de la *holding* estatal que controla diversas empresas de propiedad estatal. También se acordó la venta parcial de la empresa azucarera, y el Parlamento aprobó la participación del sector privado en las

empresas de telecomunicaciones, agua y radiodifusión. El Parlamento también aprobó la reducción en un punto de la tasa de impuesto a la renta a las empresas y las personas.

En **Uruguay** las autoridades propusieron medidas para iniciar el proceso de desregulación y desmonopolización de las principales empresas del sector público que operan en la comercialización de hidrocarburos, gas natural y asfaltos, en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, en la venta de seguros y en la propiedad y manejo de puertos. Estas propuestas enfrentaron fuerte oposición, y simultáneamente la empresa pública de teléfonos y la compañía estatal de petróleos se embarcaron en ambiciosos proyectos de inversión. En materia de reforma financiera, fueron elevados los requerimientos de capital y mejoradas las normas de supervisión, y se tomaron medidas para mejorar la eficiencias y la transparencia de las actividades de los bancos públicos.

Finalmente, **Venezuela**, requiere un capítulo especial, ya que las reformas continuaron en ciertas áreas, en otras hubo estancamientos y retrocesos. Los avances incluyen la expedición de leyes que igualan las condiciones para la inversión doméstica y extranjera, y el establecimiento de marcos legales en los sectores de electricidad, gas, telecomunicaciones y minería que se espera incrementen la inversión privada en esos sectores. El gobierno ha buscado aumentar la participación del sector privado en diversos sectores, no mediante privatizaciones puras, sino mediante concesiones, asociaciones estratégicas e inversiones de riesgo compartido. El principal área de estancamiento es la reforma de la seguridad social, que estaba ya aprobada por ley en 1998, pero la cual se puso nuevamente en discusión. Los retrocesos tienen que ver con diversas medidas ad-hoc de incentivo a diversos sectores y con el anuncio de normas que conceden poder discrecional al Ejecutivo para expropiar tierras agrícolas y para intervenir en los más variados aspectos de la actividad privada, lo que ha debilitado la percepción sobre los derechos de propiedad. En materia de legislación para el sector de hidrocarburos, ha habido tanto avances como retrocesos, al menos desde el punto de vista de las condiciones de participación para el sector privado. Se redujeron los impuestos a la renta, pero se elevaron las regalías, con el ánimo de estimular la inversión en actividades *downstream*. Sin embargo, a fines del 2001 se anunciaron gravámenes adicionales y limitaciones a la inversión extranjera en el sector. En materia de políticas financieras, los retrocesos consistieron en la imposición de un mínimo de préstamos que los bancos deben hacer a las pequeñas empresas y el anuncio de medidas semejantes para apoyar otros sectores.

## **Apéndice 2. Estimaciones del efecto de las reformas en el crecimiento, la productividad y la inversión**

El principal, sino único, objetivo de las reformas estructurales fue elevar la eficiencia y el crecimiento económico permitiendo un mejor funcionamiento de los mercados. La insatisfacción con los resultados de las reformas se fundamenta en las bajas tasas de crecimiento que continúan mostrando la mayoría de países de la región, no obstante un proceso de reformas que ya lleva más de una década. Para analizar la validez de este argumento, en este apéndice se presentan los resultados de un conjunto de regresiones que buscan medir la influencia de las reformas estructurales en el crecimiento, la productividad y la inversión. La principal conclusión es que las reformas sí parecen haber tenido un efecto significativo sobre el crecimiento, pero de naturaleza temporal: en 1991-93, que fue el momento de mayores reformas, éstas aceleraron el crecimiento promedio en la región en 1,3% anual; posteriormente, en 1997-99, este efecto se redujo a 0,6%. Estos resultados tienen en cuenta que el crecimiento en cada país depende no solamente de las reformas, sino también de la estabilidad macroeconómica, los cambios en los términos de intercambio con el resto del mundo, las entradas de capitales y otros factores del escenario internacional que pueden afectar por igual a todos los países. Según las estimaciones que se presentan en este apéndice, las mejoras (temporales) en los ritmos de crecimiento de los países debidas a las reformas se produjeron esencialmente por aumentos en la productividad, y no mediante aumentos en las tasas de inversión. Las estimaciones no permiten establecer con precisión cómo se descomponen los efectos por áreas de reforma, pero sí sugieren que la liberación comercial y la reforma financiera fueron las dos áreas más potentes de reforma. Las estimaciones también muestran algo muy importante: que la eficacia de las reformas fue mayor en los países con mejores instituciones públicas. En particular, la calidad de las instituciones parece haber influido decisivamente en el impacto de la reforma financiera en los países.

### **Definición de las variables**

Las regresiones utilizan como variables dependientes el crecimiento económico, el crecimiento de la productividad total de los factores y la tasa de inversión. La primera y la última de estas variables provienen de las cuentas nacionales de los países, y han sido tomados de las bases de datos del Banco Mundial. La productividad total de los factores ha sido estimada por nosotros con el método tradicional de los residuos de una función de producción Cobb-Douglas (para

mayores detalles véase BID, 2001, Apéndice 1.1). Para estas tres variables dependientes hemos estimado regresiones en niveles y en cambios (por ejemplo, en el cuadro 1 se presentan estimaciones para el crecimiento económico, y en el cuadro 2 para los cambios en el crecimiento económico).

Para medir el nivel de reformas hemos utilizado los índices que se describen en la primera sección de este documento (y cuyo detalle se presenta en Lora, 2001). Los índices de reforma, totales y por áreas de reforma, son las variables explicativas de mayor interés para este estudio y por consiguiente han sido incluidos de diversas formas en las regresiones: en niveles, en cambios y multiplicados por nuestro indicador de calidad de las instituciones, una medida de “imperio de la ley” que proviene de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999), en la cual se resumen en forma sintética una diversidad de indicadores de opinión y de expertos sobre la claridad, estabilidad y cumplimiento efectivo de las normas en cada país. Puesto que este indicador está disponible solamente para el año 1998, un mismo valor aplica todo el tiempo para cada país (creemos, en cualquier caso, que las diferencias entre países son mucho más importantes que los cambios a través del tiempo en cada país). Puesto que el crecimiento económico, la productividad y la inversión pueden depender de otros factores, hemos incluido en todas las regresiones como variables explicativas adicionales las siguientes:

- Impuesto inflacionario, definido como la pérdida de valor real de los medios de pago en poder del público. Esta variable, que refleja la calidad y estabilidad del entorno macroeconómico, parece efectivamente influir en el crecimiento, como lo muestran nuestras estimaciones.
- Términos de intercambio, es el cociente entre el índice de precios de las exportaciones y las importaciones de cada país, calculado por el Banco Mundial. Aunque no resulta significativo, lo hemos mantenido en las estimaciones porque es de esperarse a priori que pueda afectar el crecimiento.
- Flujos de capitales, son las entradas netas de capitales al país como proporción del PIB (calculadas con información del Fondo Monetario Internacional como la suma del déficit en cuenta corriente más la acumulación de reservas internacionales, dividido por el PIB en dólares corrientes). Solo ocasionalmente esta variable resulta significativa, pero consideramos

necesario incluirla porque las reformas pueden inducir entradas de capitales, que podrían ser un canal a través del cual las reformas influyen sobre el crecimiento (por consiguiente, si no se incluyeran podría sobreestimarse el efecto directo de las reformas).

- Todas las regresiones contienen además variables dummy para los períodos (que se definen en seguida), con el objeto de controlar posibles factores comunes a los países que no hayan sido captados por otras variables.
- En regresiones adicionales que no se presentan hemos analizado la solidez de los resultados frente a otras variables independientes (déficit fiscal, tasa de cambio real, composición de los flujos de capitales según sean inversión directa o no, etc.). Ninguna de las variables adicionales consideradas ha resultado significativa ni influye sensiblemente en los resultados (la única excepción es la descomposición de los flujos de capitales como variable explicativa de la tasa de inversión, la cual se incluye en el Cuadro 5).

### **Método de estimación**

Las variables se han organizado en períodos de tres años, así: 1985-87, 1988-90, 1991-93, 1994-6, 1997-99. Utilizar períodos trienales, en vez de anuales reduce los problemas de autocorrelación asociados al ciclo de los países y modera la necesidad de establecer rezagos entre el momento de adopción de las reformas y sus efectos.

Las regresiones se hacen con el método de estimación de panel con efectos fijos, lo cual equivale a estimar un coeficiente común a todos los países para cada variable independiente, ignorando las diferencias de los niveles promedios por países tanto de la variable dependiente como de las independientes. El panel incluye un máximo de 19 países, pero sólo para 16 países se cuenta con información para todos los períodos (los países con información incompleta son República Dominicana, Nicaragua y Honduras).

### **Principales resultados**

Las estimaciones para el crecimiento del PIB (Cuadro 1) muestran que los *cambios* en los índices de reforma tienen más influencia que el nivel de las reformas. Esto es válido tanto para el

conjunto de las reformas como, especialmente, para la reforma comercial, donde se encuentran los efectos más significativos estadísticamente. Estos resultados son indicativos de que las reformas tienen solo un efecto temporal sobre el crecimiento. Sin embargo, el nivel de reforma tiene un efecto significativo cuando se interactúa con el imperio de la ley. El imperio de la ley también influye en forma significativa en el efecto temporal de (los cambios de) las reformas comercial y financiera.

Las estimaciones para los cambios en el crecimiento (Cuadro 2) tienden a confirmar los resultados anteriores. En crecimiento se acelera cuando se hacen reformas, especialmente en los casos de las reformas comercial y financiera. En este último caso se confirma nuevamente la importancia del imperio de la ley para la eficacia (temporal) de las reformas.

Las estimaciones para el crecimiento de la productividad y para los cambios en dicho crecimiento (Cuadros 3 y 4) son consistentes con los dos juegos de regresiones anteriores y, en general, muestran mayores niveles de significancia para las variables de reforma total, comercial y financiera. La comparación de los coeficientes muestra que la productividad da cuenta de prácticamente todos los efectos que las reformas pueden haber tenido sobre el crecimiento.

Lo anterior se confirma en las estimaciones para el coeficiente de inversión y sus cambios (Cuadros 5 y 6). Las estimaciones en niveles sugieren que las reformas pueden haber *disminuido temporalmente* los coeficientes de inversión (e incluso permanentemente en el caso de la reforma comercial). Sin embargo, ese resultado no se confirma cuando se analizan los cambios en los coeficientes de inversión. En este caso, los resultados sugieren más bien que la tasa de inversión puede haber aumentado temporalmente en el momento de reforma en los países con mejor imperio de la ley. Estas inconsistencias en los resultados indican sin embargo que no puede derivarse de aquí ninguna conclusión sólida sobre el efecto de las reformas en la inversión.

### **Algunas simulaciones e implicaciones**

Con base en el análisis anterior hemos cuantificado el impacto del total de las reformas sobre el crecimiento, con base en los coeficientes de la regresión 3 del Cuadro 4 (que son muy semejantes a los de la regresión 3 del Cuadro 2, aunque más significativos). Las reformas aceleraron el crecimiento (con respecto a su nivel inicial de 1985-87) en 0,8 puntos porcentuales anuales en el trienio 1988-90, 1,3% en 1991-93, 1% en 1994-96 y 0,6% en 1997-99. Estos cambios representaron una ganancia acumulada en el ingreso promedio de la región de 11,4% en todo el

período. El Cuadro 7 presenta los resultados por países. Las mayores ganancias las tuvieron Argentina, Costa Rica, Bolivia, Brasil, Chile, República Dominicana, Perú y Trinidad y Tobago (entre 13% y 27% de aumento de ingreso). Debido al débil imperio de la ley algunos países tuvieron pocas ganancias, a pesar de las reformas que emprendieron. El caso más extremo es Guatemala, donde según estas estimaciones no hubo ninguna ganancia.

Aunque estas estimaciones son sugestivas, debe recordarse sin embargo que tienen un margen grande de error, especialmente en relación al efecto del imperio de la ley, puesto que el coeficiente estimado no es significativo. No obstante, los resultados para las reformas comercial y financiera, tomadas separadamente, son mucho más confiables, a juzgar por la significancia de los coeficientes. En el Cuadro 7 se observa que los principales ganadores por la reforma comercial fueron Brasil, Costa Rica, Argentina, Uruguay y Perú, con aumentos acumulados de ingreso entre 17% y 27%. En el caso de la reforma financiera, los resultados sugieren que los principales ganadores fueron Argentina, Costa Rica y Chile, en los tres casos con aumentos de ingreso de 12% o más. Pero, debido a la debilidad institucional, nueve países parecen haber perdido como resultado de la liberación financiera. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que los resultados de una y otra reforma no son aditivos pues provienen de regresiones diferentes.

### Cuadro 1

Variable dependiente: Crecimiento del PIB

	Índice de reformas estructurales <sup>+</sup>			Comercial <sup>+</sup>	Financiero <sup>+</sup>	Tributario <sup>+</sup>	Privatizaciones <sup>+</sup>	Laboral <sup>+</sup>
	1	2	3	4	5	6	7	8
Constante	0.01 (0.209)	0.02 (0.275)	-0.03 (-0.476)	0.04 (0.718)	0.02 (0.79)	0.06 (1.746)*	0.05 (3.219)***	0.21 (1.354)
Impuesto inflacionario	-0.09 (-3.812)***	-0.09 (-3.722)***	-0.07 (-2.914)***	-0.09 (-3.299)***	-0.09 (-4.717)***	-0.09 (-4.518)***	-0.08 (-3.900)***	-0.09 (-4.130)***
Términos de intercambio	-0.05 (-0.265)	0.07 (0.355)	0 (-0.004)	0.01 (0.054)	0.05 (0.577)	0.13 (0.781)	0.04 (0.412)	0.05 (0.532)
Flujos de capital		-0.25 (-0.931)	-0.31 (-1.202)	-0.32 (-1.265)	-0.29 (-1.321)	-0.34 (-1.415)	-0.42 (-1.62)	-0.44 (-1.719)*
Cambio en flujos de capital		0.26 (1.695)*	0.28 (1.905)*	0.24 (1.68)	0.27 (2.340)**	0.27 (1.859)*	0.3 (2.321)**	0.35 (2.467)**
Índice de reforma <sup>+</sup>	0.03 (0.249)	0.03 (0.305)	0.17 (1.297)	0.04 (0.462)	0.05 (1.222)	0.03 (0.353)	0.05 (0.999)	-0.38 (-1.059)
Camb. en I. de reforma <sup>+</sup>	0.19 (2.016)*	0.15 (1.561)	0.16 (1.517)	0.17 (3.589)***	0.04 (1.293)	-0.04 (-0.544)	0 (0.003)	0.24 (0.833)
I. Reforma * Imperio de la ley <sup>+</sup>			0.19 (1.887)*	0.11 (1.198)	0.04 (0.994)	0.16 (1.543)	0.1 (1.065)	-0.45 (-0.779)
Camb. I. Reforma * Imp. de la ley <sup>+</sup>			0.14 (1.004)	0.16 (2.525)**	0.09 (2.054)**	-0.16 (-1.757)*	-0.07 (-0.589)	0.41 (0.919)
Observaciones	68	68	68	69	75	73	75	75
R-cuadrado	0.479	0.519	0.581	0.628	0.621	0.552	0.538	0.536

<sup>+</sup> Se refiere al índice de reforma del encabezado de cada regresión

Notas: (1) Todas las estimaciones incluyen efectos fijos por países y dummies para cada período trianual

(2) El valor *t* se indica entre paréntesis

(3) \*\*\* Significativo al 1%, \*\* significativo al 5%, \* significativo al 10%.

## Cuadro 2

Variable dependiente: Cambio en el crecimiento del PIB

	Índice de reformas estructurales <sup>+</sup>			Comercial <sup>+</sup>	Financiero <sup>+</sup>	Tributario <sup>+</sup>	Privatizaciones <sup>+</sup>	Laboral <sup>+</sup>
	1	2	3	4	5	6	7	8
Constante	-0.03 (-3.165)***	-0.03 (-3.040)***	-0.03 (-2.986)***	-0.02 (-2.632)**	-0.02 (-2.936)***	-0.02 (-2.633)**	-0.02 (-2.530)**	-0.02 (-2.775)***
Camb. Impuesto inflacionario	-0.16 (-6.040)***	-0.16 (-5.936)***	-0.16 (-5.729)***	-0.16 (-5.955)***	-0.16 (-6.754)***	-0.19 (-7.227)***	-0.17 (-6.736)***	-0.18 (-6.204)***
Camb. T. de Intercambio	-0.03 (-0.267)	-0.05 (-0.314)	-0.06 (-0.376)	-0.04 (-0.268)	0.03 (0.355)	0.04 (0.273)	0.02 (0.175)	0.02 (0.175)
Cambio en flujos de capital		-0.02 (-0.171)	-0.01 (-0.04)	-0.06 (-0.435)	0.06 (0.514)	-0.04 (-0.322)	0.04 (0.3)	0.04 (0.336)
Camb. en I. de reforma <sup>+</sup>	0.18 (1.591)	0.18 (1.581)	0.24 (1.862)*	0.17 (2.386)**	0.07 (1.893)*	-0.1 (-1.151)	0.03 (0.459)	-0.28 (-0.769)
Camb. I. de reforma * Imp. de la ley <sup>+</sup>			0.2 (1.022)	0.13 (1.369)	0.12 (2.133)**	-0.13 (-0.944)	0.03 (0.31)	-0.48 (-0.913)
Observaciones	68	68	68	69	75	73	75	75
R-cuadrado	0.605	0.605	0.615	0.632	0.623	0.605	0.58	0.586

<sup>+</sup> Se refiere al índice de reforma del encabezado de cada regresión

Notas: (1) Todas las estimaciones incluyen efectos fijos por países y dummies para cada período trianual

(2) El valor *t* se indica entre paréntesis

(3) \*\*\* Significativo al 1%, \*\* significativo al 5%, \* significativo al 10%.

### Cuadro 3

#### Variable dependiente: crecimiento de la productividad

	Índice de reformas estructurales <sup>+</sup>			Comercial <sup>+</sup>	Financiero <sup>+</sup>	Tributario <sup>+</sup>	Privatizaciones <sup>+</sup>	Laboral <sup>+</sup>
	1	2	3	4	5	6	7	8
Constante	-0.04 (-0.746)	-0.04 (-0.67)	-0.08 (-1.315)	-0.04 (-0.904)	-0.03 (-1.541)	0 (-0.003)	0 (0.12)	0.2 (1.4)
Impuesto inflacionario	-0.08 (-3.839)***	-0.08 (-3.721)***	-0.07 (-3.142)***	-0.07 (-2.807)***	-0.09 (-5.293)***	-0.09 (-4.905)***	-0.08 (-4.256)***	-0.09 (-4.315)***
Términos de intercambio	-0.05 (-0.304)	0.01 (0.04)	-0.05 (-0.284)	-0.1 (-0.606)	0.01 (0.162)	0.11 (0.713)	0.05 (0.49)	0.02 (0.26)
Flujos de capital		-0.21 (-0.84)	-0.28 (-1.191)	-0.34 (-1.45)	-0.18 (-0.951)	-0.23 (-1.032)	-0.19 (-0.77)	-0.31 (-1.327)
Cambio en flujos de capital		0.17 (1.172)	0.2 (1.541)	0.19 (1.429)	0.16 (1.661)	0.15 (1.143)	0.18 (1.522)	0.23 (1.733)*
Índice de reforma <sup>+</sup>	0.06 (0.596)	0.07 (0.643)	0.18 (1.558)	0.1 (1.396)	0.06 (1.809)*	0.05 (0.763)	0 (0.067)	-0.54 (-1.635)
Camb. en I. de reforma <sup>+</sup>	0.13 (1.444)	0.1 (1.063)	0.13 (1.355)	0.14 (3.140)***	0.04 (1.494)	-0.07 (-1.085)	0.05 (0.81)	0.29 (1.095)
I. Reforma * Imperio de la ley <sup>+</sup>			0.18 (1.904)*	0.17 (2.055)**	0.02 (0.612)	0.15 (1.577)	0.02 (0.24)	-0.82 (-1.548)
Camb. I. Reforma * Imp. de la ley <sup>+</sup>			0.24 (1.904)*	0.16 (2.753)***	0.13 (3.269)***	-0.16 (-1.828)*	0.06 (0.504)	0.51 (1.229)
Observaciones	68	68	68	69	75	73	75	75
R-cuadrado	0.48	0.497	0.595	0.627	0.663	0.552	0.51	0.528

<sup>+</sup> Se refiere al índice de reforma del encabezado de cada regresión

Notas: (1) Todas las estimaciones incluyen efectos fijos por países y dummies para cada período trianual

(2) El valor *t* se indica entre paréntesis

(3) \*\*\* Significativo al 1%, \*\* significativo al 5%, \* significativo al 10%.

#### Cuadro 4

Variable dependiente: cambio en el crecimiento de la productividad

	Índice de reformas estructurales <sup>+</sup>			Comercial <sup>+</sup>	Financiero <sup>+</sup>	Tributario <sup>+</sup>	Privatizaciones <sup>+</sup>	Laboral <sup>+</sup>
	1	2	3	4	5	6	7	8
Constante	-0.02 (-3.073)***	-0.02 (-2.860)***	-0.02 (-2.814)***	-0.02 (-2.355)**	-0.02 (-2.783)***	-0.02 (-2.455)**	-0.02 (-2.422)**	-0.02 (-2.593)**
Camb. Impuesto inflacionario	-0.15 (-5.917)***	-0.15 (-5.934)***	-0.14 (-5.730)***	-0.14 (-6.019)***	-0.15 (-6.603)***	-0.17 (-7.241)***	-0.15 (-6.541)***	-0.17 (-6.143)***
Camb. T. de Intercambio	0.02 (0.192)	-0.03 (-0.214)	-0.04 (-0.294)	-0.03 (-0.216)	-0.01 (-0.064)	0.06 (0.515)	-0.02 (-0.246)	-0.02 (-0.248)
Cambio en flujos de capital		-0.09 (-0.746)	-0.07 (-0.581)	-0.13 (-1.077)	0 (0.005)	-0.1 (-0.772)	-0.02 (-0.181)	-0.02 (-0.164)
Camb. en I. de reforma <sup>+</sup>	0.18 (1.678)	0.19 (1.710)*	0.25 (2.105)**	0.18 (2.794)***	0.07 (2.083)**	-0.1 (-1.254)	0.05 (0.799)	-0.32 (-0.945)
Camb. I. de reforma * Imp. de la ley <sup>+</sup>			0.24 (1.298)	0.16 (1.930)*	0.13 (2.352)**	-0.13 (-1.068)	0.06 (0.575)	-0.55 (-1.111)
Observaciones	68	68	68	69	75	73	75	75
R-cuadrado	0.61	0.615	0.63	0.653	0.618	0.611	0.569	0.575

<sup>+</sup> Se refiere al índice de reforma del encabezado de cada regresión

Notas: (1) Todas las estimaciones incluyen efectos fijos por países y dummies para cada período trianual

(2) El valor *t* se indica entre paréntesis

(3) \*\*\* Significativo al 1%, \*\* significativo al 5%, \* significativo al 10%.

**Cuadro 5**

**Variable dependiente: tasa de inversión**

	Índice de reformas estructurales <sup>+</sup>				Comercial <sup>+</sup>	Financiero <sup>+</sup>	Tributario <sup>+</sup>	Privatizaciones <sup>+</sup>	Laboral <sup>+</sup>
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Constante	0.2 (3.497)***	0.21 (4.504)***	0.2 (3.697)***	0.17 (2.864)***	0.31 (6.491)***	0.22 (7.967)***	0.24 (7.052)***	0.2 (14.545)***	0.02 (0.144)
Impuesto inflacionario	0 (0.057)	-0.01 (-0.614)	0.01 (0.285)	0.01 (0.614)	-0.03 (-1.155)	0.03 (1.423)	0.01 (0.654)	0.03 (1.429)	0.02 (1.121)
Términos de intercambio	0.13 (0.763)	0.15 (0.898)	0.32 (1.826)*	0.28 (1.564)	0.25 (1.484)	0.1 (1.027)	0.11 (0.607)	0.05 (0.532)	0.09 (0.918)
Flujos de capital			-0.05 (-0.219)	-0.08 (-0.352)	0.14 (0.578)	-0.12 (-0.515)	0.04 (0.166)	-0.04 (-0.181)	-0.06 (-0.218)
Cambio en flujos de capital			0.24 (1.863)*	0.25 (1.931)*	0.13 (0.97)	0.24 (1.900)*	0.15 (0.996)	0.2 (1.698)*	0.24 (1.680)*
Índice de reforma <sup>+</sup>	0.03 (0.345)	-0.06 (-0.638)	0.03 (0.356)	0.1 (0.884)	-0.13 (-1.840)*	0 (0.048)	-0.1 (-1.269)	0.14 (2.931)***	0.49 (1.363)
Camb. en I. de reforma <sup>+</sup>	-0.13 (-1.483)	-0.12 (-1.452)	-0.16 (-1.820)*	-0.15 (-1.674)	0.02 (0.546)	-0.06 (-1.636)	0 (0.038)	-0.11 (-1.927)*	-0.11 (-0.385)
I. Reforma * Imperio de la ley <sup>+</sup>				0.1 (1.087)	-0.04 (-0.504)	0.02 (0.608)	-0.11 (-1.00)	0.07 (0.736)	0.61 (1.056)
Camb. I. Reforma * Imp. de la ley <sup>+</sup>				0.07 (0.583)	0.03 (0.604)	-0.01 (-0.232)	-0.03 (-0.288)	-0.01 (-0.091)	0.05 (0.118)
Inv. Extranj. Directa (como %PIB)		0.94 (2.219)**							
Cambio en IED		-0.34 (-0.822)							
Otros flujos de capital (excl. IED)		0.05 (0.222)							
Camb. Otros flujos de cap.		0.07 (0.522)							
Observaciones	68	68	68	68	69	75	73	75	75
R-cuadrado	0.179	0.489	0.315	0.348	0.377	0.319	0.232	0.393	0.287

<sup>+</sup> Se refiere al índice de reforma del encabezado de cada regresión

Notas: (1) Todas las estimaciones incluyen efectos fijos por países y dummies para cada período trianual

(2) El valor *t* se indica entre paréntesis

## Cuadro 6

Variable dependiente: cambio en la tasa de inversión

	Índice de reformas estructurales <sup>+</sup>			Comercial <sup>+</sup>	Financiero <sup>+</sup>	Tributario <sup>+</sup>	Privatizaciones <sup>+</sup>	Laboral <sup>+</sup>
	1	2	3	4	5	6	7	8
Constante	0 (0.435)	0 (-0.148)	0 (-0.051)	0 (-0.265)	0 (0.311)	0 (-0.424)	-0.01 (-0.706)	0 (-0.286)
Camb. Impuesto inflacionario	0.01 (0.188)	0.02 (0.675)	0.02 (0.982)	0.02 (0.866)	0.03 (1.488)	0.03 (1.058)	0.04 (1.726)*	0.07 (2.623)**
Camb. T. de Intercambio	-0.2 (-1.529)	0.03 (0.198)	0.01 (0.083)	0.01 (0.078)	0.12 (1.497)	0.03 (0.238)	0.08 (0.913)	0.12 (1.457)
Cambio en flujos de capital		0.41 (3.261)***	0.44 (3.604)***	0.4 (3.137)***	0.52 (4.484)***	0.46 (3.478)***	0.53 (4.182)***	0.52 (4.396)***
Camb. en I. de reforma <sup>+</sup>	-0.02 (-0.135)	-0.04 (-0.338)	0.06 (0.511)	0.02 (0.308)	-0.02 (-0.664)	-0.02 (-0.257)	0.08 (1.32)	0.75 (2.204)**
Camb. I. de reforma * Imp. de la ley <sup>+</sup>			0.36 (2.014)*	0.04 (0.458)	0.13 (2.392)**	-0.05 (-0.412)	0.1 (0.943)	0.83 (1.708)*
Observaciones	68	68	68	69	75	73	75	75
R-cuadrado	0.057	0.244	0.311	0.246	0.447	0.286	0.363	0.407

<sup>+</sup> Se refiere al índice de reforma del encabezado de cada regresión

Notas: (1) Todas las estimaciones incluyen efectos fijos por países y dummies para cada período trianual

(2) El valor *t* se indica entre paréntesis

(3) \*\*\* Significativo al 1%, \*\* significativo al 5%, \* significativo al 10%.

**Cuadro 7. Estimaciones de los efectos de las reformas sobre productividad (y crecimiento), acumulado 1985-99**

	Índice de reforma		
	Total	Comercial	Financiera
Argentina	27.3%	19.7%	24.6%
Costa Rica	20.5%	21.2%	20.8%
Bolivia	17.8%	3.8%	4.8%
Brasil	17.4%	27.8%	3.2%
Chile	13.4%	11.3%	11.9%
Rep. Dominicana	13.3%	5.5%	9.3%
Perú	12.8%	17.1%	0.3%
Trinidad y Tobago	12.5%	-4.8%	6.8%
Uruguay	10.5%	19.3%	8.6%
México	7.9%	3.7%	1.3%
Venezuela	6.6%	9.3%	-1.3%
El Salvador	5.3%	4.2%	-1.6%
Paraguay	5.3%	3.4%	-3.5%
Ecuador	5.0%	11.5%	-2.3%
Jamaica	4.5%	3.6%	-3.6%
Colombia	3.8%	7.6%	-3.6%
Guatemala	-0.9%	0.4%	-5.6%