Globethics Repository

Los límites del ajuste y de las reformas en los países andinos [The limits of adjustment and reforms in the Andean countries]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Romero Cevallos, Marco, dir.
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-09 05:02:18
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219064

Los límites del ajuste y de las reformas en los países andinos

MARCO ROMERO CEVALLOS

Los países de la región andina han aplicado, durante la última década, un conjunto de reformas estructurales incluidas en el paquete de política económica propugnado por el Consenso de Washington. La evaluación de los resultados de dichas reformas no es de ninguna manera satisfactoria, en la medida en que no se ha logrado un ritmo de crecimiento sostenido y la región es hoy más inestable y vulnerable que al inicio del proceso. Si bien existe un menor ritmo de inflación, se ha conseguido sobre la base de un menor crecimiento, con mayores niveles de desempleo, que redundan en la expansión del sector informal y en otras dinámicas que han aumentado la desigualdad en la región y generan crecientes problemas de gobernabilidad.

Inestabilidad persistente, alta vulnerabilidad, un crecimiento económico poco satisfactorio, unido a la creciente movilización social de diversos sectores descontentos y agudos problemas de gobernabilidad, son algunas de las características de la presente crisis, generalizada en todos los países de la región andina, que se ha convertido a fines de la década de los años 90 y comienzos del presente siglo, la más conflictiva e inestable de América Latina, reproduciendo, si bien con diferencias marcadas sobre todo en el contexto externo, el papel que cumplieron los países del Cono Sur en la década del 70 y los de América Central en los años 80.

La sensación de satisfacción y seguridad que prevalecía en la primera mitad de la década del 90 ha dado paso a un sentimiento de fragilidad y vulnerabilidad frente a los procesos y fenómenos que se generan en la economía mundial; la certeza y confianza en la aplicación de los programas de ajuste y estabilización, pero sobre todo en la eficacia del paquete de reformas asociado al Consenso de Washington, se han visto crecientemente cuestionadas, en

MARCO ROMERO CEVALLOS: economista de la Universidad Católica de Quito, con Maestría en Economía y Política Internacional del CIDE (México); coordinador de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito.

Palabras clave: ajuste económico, estructura social, situación económica, área andina.

medio de percepciones cada vez más críticas de los que se consideran como limitados resultados obtenidos, no solo en lo que respecta al crecimiento de la producción y del empleo, sino fundamentalmente en la distribución de los costos y de los beneficios del proceso.

Precisamente por ello, muchos han señalado que uno de los principales objetivos de Estados Unidos para la creación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es tratar de establecer una especie de candado a las reformas estructurales, que impida su eventual reversión, al consagrar algunos de sus elementos principales como parte de las normas «comerciales» hemisféricas.

Desde mediados de la década pasada ha surgido una extensa literatura dedicada al análisis y evaluación de las reformas aplicadas en América Latina y el Caribe en los últimos 15 años. Los métodos de análisis, los países considerados, los resultados y las recomendaciones para el futuro que se derivan de dichos estudios son muy diversos. En este artículo no pretendemos hacer una evaluación rigurosa de las reformas aplicadas ni de sus consecuencias; nos concentraremos en revisar la literatura más relevante, así como la evidencia disponible sobre el proceso de reforma en los países que conforman la Comunidad Andina y sus resultados, a través de la evolución de las principales variables económicas y sociales, destacando las tendencias prevalecientes en lo que respecta a los temas distributivos, la estructura social y la equidad en la región. Concluiremos estableciendo algunos de los principales desafíos que ésta enfrenta.

Reformas en los países andinos

A comienzos de los años 80, los países andinos, al igual que el resto de América Latina, enfrentaban la crisis de la deuda externa y percibieron la necesidad de modificar el modelo de acumulación que venían aplicando desde fines de la Segunda Guerra Mundial, caracterizado como la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), en el cual el Estado tenía un papel activo en la economía, regulando y orientando su funcionamiento. El abandono de este modelo obedeció tanto a los bloqueos y límites que presentaba su operación, en particular el estrangulamiento externo y la restricción financiera, como a la condicionalidad asociada a los repetidos paquetes de ajuste y de estabilización, respaldados por las instituciones financieras multilaterales, con los cuales trataban de enfrentar la crisis.

Este cambio en la política económica y social, hacia la liberalización y la retirada del Estado, es un proceso mundial que se registra desde fines de la década del 70 y que algunos identifican con la «globalización» y el neoliberalismo. Involucra a países desarrollados y en desarrollo, incorpora componentes domésticos e internacionales y tiene efectos que penetran en todos los aspectos de la economía y de la sociedad. Entre dichos efectos se destaca, por su magnitud y por su carácter universal, el impacto de los procesos asociados a la globalización, en la desigualdad económica y social, que profundiza las

brechas en la distribución del ingreso entre países y al interior de los mismos[1].

La persistencia de profundos desequilibrios macroeconómicos en los países andinos y en algunos casos, como los de Bolivia y Perú, la presencia de un agudo proceso de hiperinflación en los 80, plantearon la necesidad de implementar paquetes de reforma estructural, orientados a modificar la lógica del funcionamiento de la economía. Así, tenemos que desde mediados de esta década, en los casos más tempranos, pero sobre todo a fines de la misma e inicios de la de los 90, todos los países andinos comenzaron a instrumentar dichos paquetes de reforma. El periodo en el que comenzaron las reformas, sus componentes, su ritmo y profundidad, al igual que la forma en que fueron abordadas estuvo determinado por las particulares condiciones económicas y políticas, especialmente en lo que se refiere a la magnitud de la crisis, a las características del régimen político y a las modalidades específicas de la vinculación con la economía mundial.

Según la clasificación incluida en un trabajo publicado por el Banco Mundial, Bolivia constituiría un «reformador temprano», puesto que inició el proceso de reforma en 1985; Colombia (1990-1991), Perú (1991) y Venezuela (1989), son calificados como «reformadores de la tercera ola», mientras que a Ecuador se considera como un país «no reformista»[2].

Un análisis posterior[3], en el que se propone la construcción de un índice para medir las reformas, el mismo que ha sido ampliamente utilizado para establecer relaciones econométricas tendientes a determinar el impacto de las reformas, plantea una clasificación de los países según su índice de eficiencia de las políticas en 1985-1986 y 1995, destacando el momento y la velocidad de las reformas estructurales. Según dicha clasificación, Colombia sería un reformador gradual, Bolivia y Perú reformadores recientes, mientras Ecuador y Venezuela serían reformadores lentos[4].

El paquete de reformas aplicado en la región buscaba sobre todo restablecer el funcionamiento de los mercados, reduciendo al mínimo la intervención y aun la regulación por parte del Estado, considerada como distorsionadora, en diversos ámbitos económicos, asignando un papel central al sector privado y a los mecanismos de mercado, en los niveles interno y externo. Entre dichas reformas se contemplaban la apertura comercial y cambiaria, la liberalización financiera, la reforma tributaria, la privatización de empresas públicas, las reformas laborales y la del sistema de pensiones.

1. Ver, p. ej., Stewart Frances y Albert Berry: «Globalization, Liberalization, and Inequality: Real Causes. Expectations and Experience» en *Challenge*, 1-2/2000.
2. Sebastian Edwards: *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
3. Banco Interamericano de Desarrollo: «América Latina después de las reformas» en *Pensamiento Iberoamericano*, volumen extraordinario, 1998.
4. Ibíd., p. 48.

Todos los países andinos han realizado casi completamente las tres primeras reformas mencionadas, pero las han adelantado en forma muy desigual en los últimos tres campos señalados; en estos últimos temas, Bolivia y Perú han completado las recomendaciones del paquete apoyado por las instituciones financieras multilaterales, Ecuador y Venezuela aparecen como los más rezagados, en tanto que Colombia se mantendría en una situación intermedia. La mayoría de los autores califican a este conjunto de reformas como de primera generación.

La reforma comercial implicó la drástica reducción arancelaria –la mayor parte de las veces unilateral– en cuanto a niveles y dispersión. Ello determinó que los aranceles promedio de América Latina cayeran de 41,6% a fines de los 80, a 13,7% en 1995, mientras que los aranceles máximos descendieron de un promedio de 83,7% a 41%. En la región andina, para 1995, el arancel promedio de Colombia, Venezuela y Ecuador era menor a 12%, en Bolivia se acercaba a 10% y en Perú bordeaba 18%. En los últimos años esa estructura arancelaria no ha sufrido cambios significativos. En suma, este ámbito de las reformas implicó reducir drásticamente el nivel de protección de la producción local, sometiéndola a una creciente competencia, en el propio mercado interno. Se consideraba que esta reforma eliminaría el sesgo antiexportador del esquema sustitutivo anterior, mejoraría la asignación de recursos y ayudaría a reducir las presiones inflacionarias.

Otro elemento contemplado en este campo de las reformas fue la eliminación de los tipos de cambio múltiples y de todas las restricciones de diverso tipo que limitaban los movimientos de recursos tanto por transacciones corrientes, como los flujos de capital, incluyendo las limitaciones de orden administrativo, los registros previos y otros. La liberalización financiera consistió en la eliminación de límites a las tasas de interés, de las asignaciones de crédito obligatorias, de las fronteras entre las diversas instituciones que operan en esta actividad, la reducción de los encajes bancarios, y, en general, la desregulación de las actividades financieras.

El debate que se generó luego de la reforma financiera se refirió a la necesidad de introducir, en forma previa o simultánea, mecanismos e instituciones de supervisión del sistema financiero reforzadas. En la actualidad prácticamente existe acuerdo en que los cambios institucionales debían preceder a la liberalización de los mercados[5]. También se discutió mucho en torno de la secuencia de las reformas, en particular en la conveniencia de que la liberalización de la cuenta de capitales preceda o no a la liberalización financiera. Venezuela inició las reformas financieras en 1989, Bolivia, Colombia y Perú lo hicieron en 1990, en tanto que el Ecuador la comenzó en 1992.

5. Ver, p. ej., Xose Carlos Arias: «Reformas financieras en América Latina, 1990-1998» en *Desarrollo Económico* vol. 39 Nº 155, 10-12/1999, Buenos Aires, pp. 361-384.

La reforma tributaria, de la cual han existido varias versiones en la región, pretendía modificar y simplificar la estructura tributaria, incrementar la recaudación y, según se manifestaba, implantar un sistema neutral frente a los diversos sectores. En todos los casos, se propició un sistema tributario centrado en un impuesto indirecto como el impuesto al valor agregado (IVA), reduciendo el nivel y la dispersión de las tasas impositivas para las empresas y las personas naturales.

En todos los países andinos los Estados han vendido al capital privado una parte de las diversas empresas que poseían, siendo Bolivia y Perú los más activos en este campo, aunque en periodos y con modalidades diferentes. Este proceso ha sido uno de los principales mecanismos de atracción de inversión extranjera directa (IED) hacia la región en los años 90. En los otros tres países las privatizaciones han sido mucho menos significativas, considerando el patrimonio estatal existente.

Las reformas laborales y del sistema de pensiones han sido abordadas por casi todos los países andinos, si bien en forma mucho menos amplia y sistemática que en los otros ámbitos. En las primeras se busca sobre todo flexibilizar las relaciones laborales, incorporando los contratos temporales y la remuneración por hora, reduciendo los costos de despido de un trabajador. Las reformas del sistema de pensiones trataron de solucionar los serios problemas financieros y de sostenibilidad que enfrentaban, debido a los cambios en las tendencias demográficas y del empleo, que afectaban a los sistemas de reparto vigentes en la región. La transformación del sistema previsional se completó en Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela, entre 1993 y 1998, y se encuentra prácticamente estancada en el Ecuador.

En consecuencia, todos los países andinos han aplicado la mayor parte del paquete de reformas sugerido por el Consenso de Washington, e incluso algunos de ellos como Bolivia, Perú y Colombia han comenzado con las denominadas reformas de «segunda generación», relativas a la modernización del sistema judicial y del sector de la educación. Es evidente, sin embargo, que el inicio, la combinación de los componentes y la profundidad en la aplicación de las reformas han sido diferentes en los diversos países de la región andina. No obstante, todos estos países llevan al menos una década de reformas estructurales, lo que parece un tiempo prudencial para analizar los resultados obtenidos.

Evaluación de los resultados

Para algunos analistas, que destacan el ejemplo chileno, el periodo de vigencia de las reformas sería aún muy corto y no permitiría hacer una evaluación válida, puesto que los efectos demorarían alrededor de dos décadas en manifestarse; en consecuencia, en los países andinos sus beneficios estarían «ocultos para los observadores contemporáneos» por el limitado plazo transcurrido[6].

6. Ibíd.

Es preciso señalar que existen varias dificultades metodológicas para aislar los efectos de las reformas sobre el crecimiento y sobre el funcionamiento general de la economía, de los diversos factores de tipo estructural o coyuntural actuantes en cada periodo, del ambiente interno o externo, que han incidido en dicha evolución. Para superarlas, en los modelos econométricos aplicados se utilizan varias alternativas que intentan aislar o controlar esos factores, pese a lo cual los resultados no llegan a ser completamente satisfactorios. Adicionalmente, en tales modelos es muy difícil definir con una sola variable un conjunto muy amplio de aspectos incluidos en cualquiera de las reformas, o tomar en cuenta que la secuencia de las reformas emprendidas simultáneamente y su forma de aplicación también inciden sobre sus propios resultados, entre otros aspectos.

Ante la creciente percepción de la sociedad y de diversos sectores académicos y sociales, en la región y el mundo, de insatisfacción y decepción por los pobres resultados obtenidos con las reformas, que han significado esfuerzos muy grandes para la población, se han desarrollado numerosos trabajos cuyo objetivo es demostrar que los resultados, aun cuando fueran limitados, irían en la dirección correcta, y su continuidad o aun reforzamiento, con más de lo mismo o con otras reformas, entre las cuales se destaca la importancia de la educación, permitirían alcanzar los frutos esperados.

Por ejemplo, en el trabajo del BID antes citado, se aplican diversos análisis econométricos a fin de evaluar los efectos de las reformas, utilizando información correspondiente al periodo 1991-1995. Las principales conclusiones a las que llegan son las siguientes: que las reformas «deberían haber ayudado al crecimiento»; se reconoce que América Latina no registra una aceleración mayor del crecimiento en el periodo mencionado, y presenta una brecha frente al dinamismo de Asia, durante la reforma, de 4,5%. Esto se explicaría por «diferencias estructurales y transitorias» entre las dos regiones y se «sospecha» que reflejarían un proceso de reforma continua en la región asiática. También se afirma que las reformas no han rendido sus frutos por haberse aplicado en forma incompleta y sin una buena sincronización.

Por lo tanto, para lograr mejores tasas de crecimiento a largo plazo, correspondería ampliar el alcance y las dimensiones de las reformas, aplicar más de lo mismo y con mayor intensidad[7]. El debate respecto a la dinámica comparada entre Asia y América Latina ha sido muy amplio y ha rebasado el ámbito de la política económica, incursionando en el campo más amplio del desarrollo; sus proyecciones en torno de la crisis asiática y el papel jugado por el FMI, han generado mucha polémica y deberían ser analizadas profundamente en nuestra región, por las lecciones que entregan para el futuro de

7. Eduardo Fernández-Arias y Peter Montiel: «Reforma económica y crecimiento en América Latina durante la década de 1990» en *Pensamiento Iberoamericano*, volumen extraordinario, 1998.

las reformas[8]. Según estas evaluaciones, las reformas habrían generado un crecimiento adicional de 1,5% a 2% por año. Sin embargo, la aceleración efectivamente registrada sería de 1,2% anual, que se explicaría por el entorno internacional, que habría favorecido la estabilidad pero no el crecimiento, debido al menor dinamismo de la economía y del comercio mundiales en la primera mitad de los años 90, frente a los dos quinquenios anteriores. En consecuencia, se estima que el mayor crecimiento generado por las reformas sería de 2,5% anual[9].

No se menciona el carácter extraordinario del periodo 1991-1994, por el masivo retorno de los capitales externos a todos los países de América Latina, que creó un entorno muy diferente al de la «década perdida», provocando la reevaluación de los tipos de cambio, que generó un fuerte aumento de las importaciones e incidió en los resultados de las reformas. En definitiva, se constatan los logros alcanzados en cuanto a la estabilización de la economía, expresada básicamente en tasas de inflación significativamente menores que las de periodos anteriores y en el avance hacia el equilibrio fiscal. No obstante, las tasas de crecimiento del producto han sido muy volátiles e inestables; en parte esta volatilidad se explica por las excesivas y bruscas oscilaciones de los términos de intercambio y de los flujos financieros internacionales.

Entre las evaluaciones más recientes de las reformas estructurales, una de las más completas y que usa información más amplia de la segunda mitad de la década de los 90 es la realizada por la Cepal[10], incluyendo en la muestra de países analizados a tres de la región andina: Bolivia, Colombia y Perú. Dicho trabajo parte de cuestionar la literatura existente sobre el tema, «por no desagregar las variables analizadas ..., por no ponderar adecuadamente los nexos entre las economías nacionales y la economía mundial, por no considerar la posibilidad de inconsistencias internas en el paquete de reformas y políticas, y por la escasa atención que presta a las relaciones entre la dinámica del empleo y de la distribución del ingreso, con el resto del modelo»[11]. En consecuencia plantea un método de evaluación que destaca la interacción entre los procesos macro y microeconómicos, así como en países, sectores y empresas específicas, lo que permitiría captar mejor los impactos diferenciados de las reformas y de la política, según tamaño de la empresa, sector y país. Sus conclusiones tienen un carácter preliminar y tentativo, puesto que las reformas cuentan en muchos casos con menos de una década. Destaca que «el impacto en los promedios agregados regionales es muy pequeño, con un limitado efecto positivo en la inversión y en el crecimiento, y un pequeño impacto

8. V. los diversos trabajos de Joseph Stiglitz; una breve reseña se incluye en Marco Romero C.: «Temas del debate sobre la política económica y el desarrollo» en *Ecuador Debate* Nº 50, 8/2000, Quito.
9. Guillermo Perry: «¿Están las reformas produciendo crecimiento?» en *Pensamiento Iberoamericano*, volumen extraordinario, 1998.
10. Barbara Stallings y Wilson Peres: «Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and The Caribbean», Cepal, primavera de 2000.
11. Ibíd., p. 2.

negativo en el empleo y en la distribución del ingreso»[12]. Plantea que los mayores efectos de las reformas estructurales se observarían a nivel de país, de sector y microeconómico, donde se apreciaría el impulso a la inversión y a la modernización, al igual que significativas diferencias en cuanto a los resultados entre países, sectores y empresas, evidenciando un claro proceso de especialización y polarización, entre los diferentes actores.

En suma, se consideran resueltos los viejos problemas de una elevada protección y de servicios públicos poco eficientes; se habrían abierto posibilidades inesperadas, como el potencial exportador demostrado y el dinamismo de sectores modernos, pero se han complicado viejos problemas y han aparecido nuevos, como los referidos a las bajas tasas de inversión y de aumento de la productividad, la limitada creación de empleo, la persistencia de altos niveles de desigualdad, la escasa integración de los sectores modernos con el resto de la economía, por lo cual se han incrementado ciertos desequilibrios y ha crecido la dependencia de los inestables flujos de capital externo. Para enfrentar esos problemas se sugieren políticas orientadas a acelerar la expansión y el uso de mejor tecnología, junto a «una ofensiva social para crear empleos y mejorar la equidad», unida a un mejor manejo macroeconómico y a la cooperación entre el Gobierno y el sector privado, a fin de crear instituciones que extiendan las oportunidades abiertas por la nueva situación a los sectores excluidos del proceso. Las reformas estructurales se adoptaron en un contexto internacional cuya operación ha sido determinante para su evolución y, por lo tanto, para los resultados obtenidos. Analicemos sus elementos fundamentales y sus efectos más importantes, en términos macroeconómicos y distributivos.

Contexto internacional de las reformas

Para caracterizar el contexto internacional en el que se inscriben las reformas estructurales aplicadas en los países andinos, es necesario recordar que la economía mundial creció en los años 90 con una tasa media anual de 3,4%, la más baja desde la posguerra, en tanto que América Latina creció 3,2%[13]. Los países andinos registran una tasa promedio anual simple (es decir, sin ponderar por la población de cada país) de 2,9%, en el periodo 1991-2000. A lo largo de esta década el crecimiento del comercio fue sistemáticamente más elevado que el del producto, por lo cual creció la participación de las transacciones externas en el PIB mundial, tendencia que se registró en la mayoría de los países. Por ejemplo, en América Latina, el coeficiente de las exportaciones e importaciones (expresado como porcentaje respecto del PIB) ha pasado de 8,7% y 12,1% en 1980-1981, respectivamente, a 19,8% y 20,1% en 1999. Esta evolución se registra en todos los países andinos, con ligeras variaciones, destacándose los casos del Ecuador y Venezuela; en el primero, los coeficientes pasan de 17,4% y 37,8% para las exportaciones e importaciones

12. Ibíd., p. 1.
13. *Notas de la Cepal* Nº 15, 3/2001.

respectivamente, en 1980-1981, a 29,6% y 28,2% en 1997-1998; en el segundo, los coeficientes son de 19,9% y 29,4% y pasan a 32,6% y 26%, respectivamente.

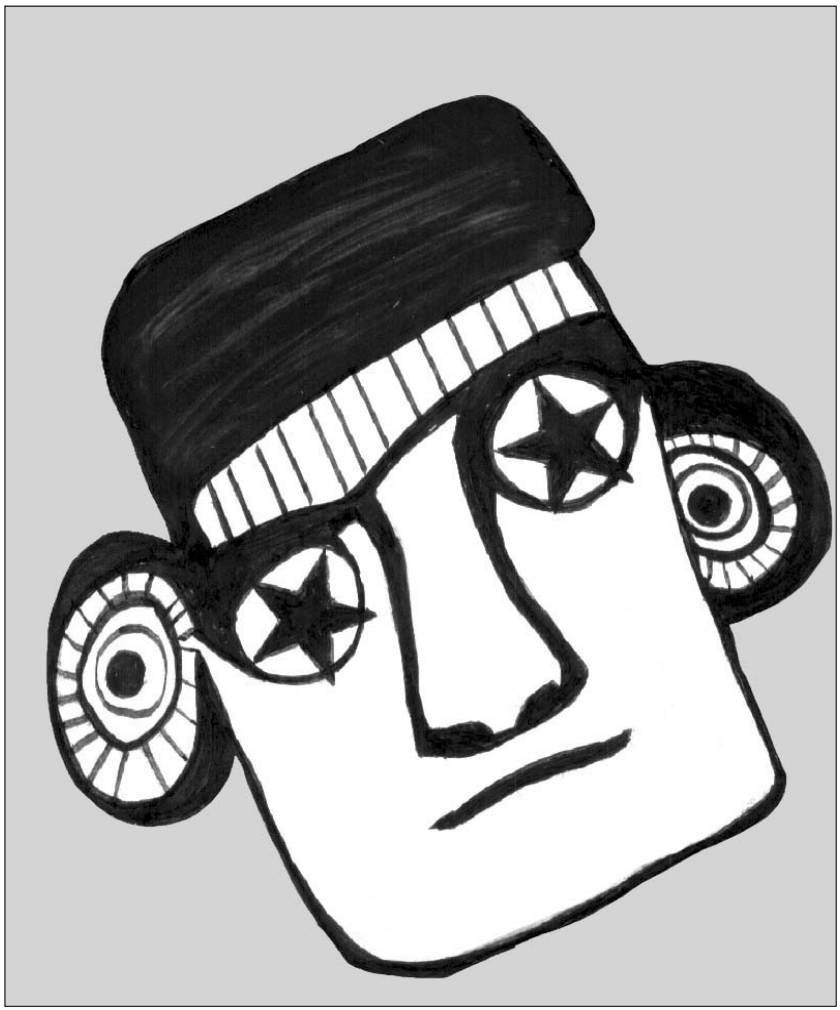
Esta importancia creciente de las transacciones externas significa mayores niveles de interdependencia con el resto del mundo y, por lo tanto, la posibilidad de colocar más altos niveles de producción en el mercado mundial, pero implica al mismo tiempo una mayor vulnerabilidad, puesto que los efectos de la pérdida de dinamismo y, peor aún, de las crisis en otras regiones, se trasmiten muy rápidamente a las economías. La vulnerabilidad que se expresa en el deterioro de los términos de intercambio y en las fluctuaciones del volumen exportado se acentúa, por cuanto las exportaciones de Sudamérica (sin Brasil, para evitar la distorsión que introduce por su tamaño y por su peso en las exportaciones de productos manufacturados), siguen concentradas en rubros primarios, de origen agrícola o minero, que representaron, en 1998, 40,4% del total (frente a 44% en 1988), y en bienes manufacturados de tipo tradicional o intensivos en el uso de recursos naturales y con elevadas economías de escala, que representaban 53,1% en 1988 y pasan a 48,9% en 1998.

Las exportaciones de los países andinos al resto del mundo también siguen predominantemente concentradas en los productos primarios (café, banano, productos pesqueros, minerales y petróleo); las ventas externas de manufacturas son importantes en los flujos intrarregionales de exportación, al interior de la Comunidad Andina y también hacia los países de la Aladi. Al respecto cabe señalar que varios autores identifican lo que consideran como dos «grandes modelos dominantes de especialización productiva y comercio» entre las economías de América Latina, a los cuales se vincula en forma específica el capital extranjero: el primero opera en los países del Cono Sur y Brasil, y está «centrado en actividades procesadoras de recursos naturales, productoras de 'commodities industriales' (aceites vegetales, celulosa, papel, hierro, acero, harina de pescado ...)»; el segundo, funciona en México y en otros países de América Central y el Caribe, y se basa en actividades de ensamblado de productos electrónicos, computadoras, vestido y otros, dirigidos al mercado norteamericano[14]. Las economías andinas, por el tamaño de su mercado y por su localización no entran plenamente en ninguno de los modelos; si bien se aproximan al primero, centrado en los recursos naturales pero con un menor componente de manufacturas.

Es importante destacar la evidencia respecto de los efectos contradictorios que genera la economía internacional sobre las economías nacionales, en el proceso de reforma; esto se muestra en la reducción de la participación de las exportaciones de América Latina en el total mundial, que ha caído muy por debajo del nivel que tenían en la década de los 70 (superior a 10%): pese a que muestran cierta recuperación a fines de la década de los 90, solo repre-

14. Cepal - BID: «Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional», Santiago de Chile, 3/2001.

© 2001 Gerda Riechert/Nueva Sociedad



sentan una cuota de mercado de 5,67% en 1998, casi sin cambio frente a 5,58% de 1985. La participación de los países andinos, como grupo, en el mercado mundial de importaciones que fue de 1,28% en 1985, ha caído a 0,9% en 1998, con reducciones en todos los países, siendo más pronunciada en Venezuela (debido al derrumbe del precio del crudo ese año); solo Colombia logró mantener su participación.

Por otro lado, cabe destacar que uno de los efectos de las reformas estructurales, en particular de la apertura externa y de la liberalización de los flujos de capital, así como de la política macroeconómica que ha provocado la reevaluación del tipo de cambio, ha sido la inserción predominantemente importadora de las economías andinas y latinoamericanas, puesto que las impor-

taciones de bienes y servicios han crecido más rápido que las exportaciones, generando la presencia reiterada de déficit comerciales o de saldos que no han podido cubrir los pagos por intereses de la deuda externa, llevando a continuos déficit de cuenta corriente.

Para los nueve países analizados en Stallings y Peres (v. n. 10), que incluye a los más grandes de América Latina y a los tres andinos, el déficit de cuenta corriente expresado como porcentaje del PIB ha pasado de -4% en el periodo 1983-1990, a -3,2% en 1991-1994 y a -4,3% en 1995-1998. Los cinco países andinos registran un saldo negativo de la balanza de bienes y servicios en 1998, por un monto superior a los 10.000 millones de dólares, monto apenas inferior al total del ingreso por IED en la región ese año, del cual casi 70% corresponde a Colombia y Perú. En los últimos dos años, los países andinos registran saldos comerciales positivos, salvo Bolivia y Perú, tanto por la profunda reducción de las importaciones, generada por las repercusiones de la crisis financiera internacional, como por la recuperación de los ingresos de divisas por exportaciones petroleras, que benefician a los otros tres países andinos.

En lo que respecta a la IED, el conjunto de América Latina recibió, en promedio, en 1995-1998, alrededor de 12% del total mundial[15] y alcanzó el récord de 90.000 millones de dólares en 1999. Sin embargo, esos flujos se concentran en Brasil, con casi la tercera parte del total y luego en Argentina y México; estos países concentran casi las tres cuartas partes del total canalizado a la región. Un monto importante de la IED se desvió a la compra de empresas públicas privatizadas.

Los flujos de inversión extranjera hacia los países andinos crecieron con una tasa promedio anual de 39,9% entre 1993 y 1997, llegando hasta un récord de 14.000 millones en 1997; luego los efectos de la crisis asiática provocaron una reducción de 26% en 1998. Tradicionalmente la inversión extranjera se ha concentrado en los países más grandes de la región: Colombia y Venezuela, donde se colocaron los tres cuartos y los dos tercios del total invertido en los países andinos en 1997 y 1998, respectivamente. Solo en el periodo 1994-1996, cuando el Perú aplicó un agresivo proceso de privatización de empresas públicas, recibió en promedio 42% del total de la IED dirigida a la región andina.

Los flujos comerciales y los de capital hacia y desde la región han estado marcados en los años 90 por una volatilidad extrema como resultado de las periódicas crisis financieras y sus repercusiones que han afectado a Latinoamérica, siendo las más importantes las de México en 1994 y las derivaciones regionales de la crisis asiática y su extensión a Brasil, Rusia y el resto del mundo. Cada uno de esos episodios implicó cambios en la atracción de recursos externos y en el acceso a los mercados financieros internacionales. En la medida en que dichos recursos se han vuelto necesarios para financiar los desequilibrios del sector externo antes mencionados, su ausencia generaba inmediatamente

15. Unctad: *World Investment Report* (1999 y 2000).

dificultades para servir la deuda y mantener los flujos de comercio, forzando a establecer paquetes de ajuste con el FMI y con otras instituciones financieras internacionales, llegando a veces a renegociar con los acreedores. Este proceso se ha presentado repetidamente en los países andinos.

Otra derivación de la vulnerabilidad e inestabilidad financiera internacional, en un contexto de liberalización, sin restricciones para los movimientos de capitales y con débiles estructuras de supervisión, características presentes en las reformas en la región, ha sido la presencia de crisis financieras y bancarias en todas las economías andinas, siendo los episodios más dramáticos y más costosos en términos del porcentaje del PIB, los del Ecuador (con alrededor de 43% en 1999 y aún no concluye el salvamento del sistema financiero) y Venezuela (18%).

Cabe destacar que en las economías andinas no existieron paquetes de salvamento con la participación de las entidades financieras internacionales y de los gobiernos del G-7, como en los casos de México, Brasil y Argentina; en consecuencia, todo el peso del salvamento del sistema financiero recayó sobre la población, bajo la forma de inflación, devaluación, mayores impuestos y tasas impositivas.

Evaluación general de las reformas

Resumiendo, en la región andina las reformas estructurales han producido un avance importante en cuanto a la estabilización, con una notable reducción del ritmo de inflación, que presenta tasas de un dígito, que se sitúan entre 4% y 9% en Bolivia, Perú y Colombia; en Venezuela cayó rápidamente desde 1996, hasta cerca de 15%. La excepción es el Ecuador, donde la inflación bordeaba 100% a fines de 2000, en medio de la crisis más profunda de la segunda mitad del siglo (v. cuadro 2). Sin embargo, ese menor ritmo de inflación ha sido pagado con un crecimiento reducido y una menor generación de empleo, que tienen efectos distributivos importantes.

El ritmo de crecimiento de las economías andinas presenta una evolución diferenciada en los años 90, a pesar o como resultado de las reformas estructurales, que se compara sin embargo favorablemente con los resultados de la década anterior, en la cual todos (salvo Colombia) decrecieron; Bolivia y Perú registran una tasa promedio anual de crecimiento del PIB, en el periodo 1991-2000, de 4,2%, Venezuela crece 2%, Ecuador 1,7% y Colombia pasa de 3,7% a 2,6% (v. cuadro 1). En una perspectiva de largo plazo, la tasa promedio de crecimiento del producto en los años 90, de Colombia, Ecuador y Venezuela, es inferior a la registrada en el periodo 1950-1980, es prácticamente similar en el Perú y solo en el caso de Bolivia logra ser mayor.

En todos los países no se logra estabilizar el crecimiento durante un periodo suficientemente largo, ni se alcanza una tasa que permita solucionar los problemas estructurales y reducir los niveles de pobreza; la Cepal ha estimado

Cuadro 1

Países andinos
Evolución del PIB total

	Tasas anuales de variación										Tasa promedio anual	
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1981-1990	1991-2000
América Latina y el Caribe	3,8	3,2	4,0	5,2	1,1	3,7	5,2	2,3	0,3	4,0	1,2	3,3
Bolivia	5,3	1,6	4,3	4,7	4,7	4,4	5,0	5,5	0,6	2,0	0,2	3,8
Colombia	1,9	3,7	4,6	6,1	5,2	2,1	3,4	0,5	-4,3	3,0	3,7	2,6
Ecuador	5,0	3,6	2,0	4,3	2,3	2,0	3,4	0,4	-7,3	2,0	1,7	1,7
Perú	2,8	-0,4	4,8	12,8	8,6	2,5	6,7	-0,4	1,4	4,0	-1,2	4,2
Venezuela	9,7	6,1	0,3	-2,3	4,0	-0,2	6,4	0,2	-6,1	3,5	-0,7	2,0

Evolución del PIB per cápita

	Tasas anuales de variación										Tasa promedio anual	
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1981-1991	1991-2001
América Latina y el Caribe	2,0	1,3	2,2	3,4	-0,6	2,0	3,5	0,6	-1,3	2,4	-0,9	1,5
Bolivia	2,8	-0,8	1,8	2,2	2,2	1,9	2,5	3,1	-1,7	-0,1	-1,9	1,4
Colombia	-0,1	1,6	2,6	4,0	3,2	0,1	1,5	-1,4	-6,0	1,2	1,6	0,6
Ecuador	2,6	1,3	-0,2	2,1	0,2	-0,1	1,3	-1,6	-9,0	0,1	-0,9	-0,4
Perú	0,9	-2,2	3,0	10,9	6,7	0,7	4,9	-2,1	-0,3	2,3	-3,3	2,4
Venezuela	7,1	3,6	-2,0	-4,5	1,7	-2,3	4,2	-1,8	-7,9	1,4	-3,2	-0,1

Fuente: Cepal: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000.*

dicha tasa en al menos 6%. La evolución del PIB per cápita muestra claramente la fragilidad del crecimiento registrado en las economías andinas, salvo el cambio que presenta el Perú. El caso del Ecuador, cuyo PIB per cápita se redujo en casi un tercio en 1999, es el más dramático. También se avanzó hacia una situación fiscal más sostenible, con un déficit fiscal que oscilaba en 3% del PIB hacia 1996, salvo en Venezuela que enfrentaba su crisis bancaria. Los efectos de la crisis financiera internacional de 1997 aumentaron el desequilibrio fiscal en los últimos años.

En consecuencia, las reformas no cumplieron sus promesas de crecimiento y mejoras del bienestar. Tampoco la liberalización comercial ha logrado, como se ofrecía, una reasignación de recursos que propicie la transformación productiva y el aprovechamiento de las ventajas comparativas. Como hemos anotado, el comportamiento del sector externo no es satisfactorio, debido a la inestabilidad y vulnerabilidad de los ingresos por exportaciones y a un elevado crecimiento de las importaciones. Los flujos de capital han sido igualmente muy volátiles, se han concentrado en los países de mayor tamaño y han acentuado la dependencia que tienen estas economías frente a dichas corrientes de financiamiento.

Finalmente, las privatizaciones han significado la retirada del Estado de las actividades que venía desarrollando y que la empresa privada ha pasado a

cumplir; sus resultados no han sido evaluados completamente, sobre todo en Bolivia y Perú, donde el proceso fue más extendido y atrajo flujos de IED, vinculados al cambio de propiedad, pero que no han implicado montos significativos de nueva inversión, ni la expansión de la capacidad productiva. Por otro lado, en la región andina se ha evidenciado un déficit regulatorio en los sectores privatizados o en proceso de serlo.

Efectos distributivos de las reformas y su impacto en la estructura social y la equidad

Las reformas, lejos de representar una mejora sustancial en las condiciones de vida de la gran mayoría de la población de los países andinos, han afectado negativamente a una situación distributiva que ya se situaba entre las más desiguales del mundo. No resulta extraño entonces que surja una creciente oposición y que se extienda el desencanto con dicho proceso. Existen múltiples mecanismos por los cuales las reformas han impactado en la distribución del ingreso; sin embargo la vía más importante corresponde a las tendencias de evolución del empleo. Esto a pesar de que los éxitos alcanzados en la reducción del ritmo inflacionario (con la excepción del Ecuador) han conseguido eliminar los efectos regresivos del impuesto inflacionario.

> Se esperaba que las reformas tuvieran un impacto positivo en el empleo a través del crecimiento más rápido del producto y del desplazamiento hacia tecnologías de producción más intensivas en trabajo. Además, la mayor demanda anticipada para el trabajo no calificado, se proyectaba que reduciría el premio a la capacitación y mejoraría la distribución del ingreso. Ninguna de esas cosas ha sucedido.[16]

La generación de empleo está directamente relacionada con el crecimiento del producto. La dinámica débil e inestable del PIB en los países andinos, en los años 90, restringió la creación de trabajo en la región. Por otro lado, la evidencia del estudio econométrico realizado por Stallings y Peres antes citado concluye que «las reformas en sí mismas obstaculizaron el crecimiento del empleo»[17].

Entre los factores que explican la pobre dinámica del empleo, cabe mencionar que la reducción del aparato estatal y las privatizaciones han implicado una significativa reducción del empleo público, tendencia que no ha sido compensada por la generación de puestos de trabajo por parte del sector privado, debido al pobre crecimiento del producto, a las características de la oferta de tecnología disponible en el mercado, intensiva en capital, y, por el predominio de una dinámica económica que privilegia las ganancias financieras frente a las productivas, como resultado del conjunto de reformas, pero especialmente de la interacción entre la liberalización financiera y el libre flujo de capitales.

16. Stallings y Peres, p. 26.
17. Ibíd., p. 29.

Adicionalmente, las ventajas comparativas reveladas como resultado de la liberalización comercial no se han presentado, como se esperaba, en sectores intensivos en mano de obra no calificada, sino más bien en los intensivos en recursos naturales. Los efectos de la apertura externa también han implicado la reducción y aun la desaparición de segmentos frágiles del aparato productivo que no pudieron resistir la competencia de productos similares importados, lo que redujo igualmente el empleo disponible. En consecuencia, los índices de desempleo se han deteriorado en la mayoría de países andinos, y son en 2000 significativamente mayores que en 1991, o en el mejor de los casos, se mantienen estabilizados. En Colombia y Ecuador, la tasa de desempleo abierto se ha duplicado en la década de los 90 (v. cuadro 2).

Esta tendencia es más grave aun si recordamos que históricamente, el problema fundamental en economías menos desarrolladas como las andinas no ha sido el desempleo sino más bien el subempleo (por ingresos, nivel de capacitación y tiempo de trabajo), que sigue siendo muy alto; la presente información corresponde exclusivamente al desempleo en las principales áreas urbanas. Ante la falta de oportunidades y de empleo, la única salida para amplios segmentos de población se ha presentado en el sector informal, que se ha expandido principalmente en actividades de comercio y servicios, que requieren limitado capital y se caracteriza por sus bajos niveles de productividad y remuneraciones, al igual que por relaciones laborales precarias. En los últimos años también se ha incrementado la emigración, principalmente hacia Europa y EEUU, como opción válida para diversos sectores de población de todos los países andinos. Por lo tanto, durante el periodo de reformas se ha deteriorado no solo la oferta de empleo, sino también la calidad del empleo disponible, en términos de remuneraciones, estabilidad y condiciones generales.

Otros factores que han incidido en el deterioro de la situación distributiva a partir de las reformas, según un estudio reciente[18], incluyen la reducción de la participación relativa de la masa salarial en el ingreso total, a favor de las rentas financieras y de los beneficios empresariales; una creciente diferenciación de las remuneraciones al trabajo, en función de los niveles de calificación de la mano de obra, a favor de las personas con educación superior y capacidad para manejar las tecnologías modernas; y la progresiva pérdida de la capacidad de redistribución del Estado, derivada de su cada vez más limitado manejo de contribuciones y transferencias, tanto por sus problemas presupuestarios, como por una política tributaria que explícitamente se ha orientado a reducir los impuestos directos y progresivos (especialmente el impuesto a la renta), a favor de los impuestos indirectos, como el IVA.

La sistemática eliminación de los subsidios, exigida en los programas de ajuste y en las reformas, ha reducido el bienestar de diversos sectores de población que se beneficiaban de dichas transferencias, sin que exista una contraparti-

18. «Una década de luces y sombras», del secretario de la Cepal y otros, en *Notas de la Cepal* Nº 15, 3/2001.

Cuadro 2

Países andinos

Variaciones del índice de precios al consumidor (tasas anuales de variación)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
América Latina y el Caribe	199,0	414,4	876,6	111,1	25,8	18,4	10,4	10,3	9,5	8,9
Bolivia	14,5	10,5	9,3	8,5	12,6	7,9	6,7	4,4	3,1	3,8
Colombia	26,8	25,1	22,6	22,6	19,5	21,6	17,7	16,7	9,2	8,8
Ecuador	49,0	60,2	31,0	25,4	22,8	25,6	30,6	43,4	60,7	96,6
Perú	139,2	56,7	39,5	15,4	10,2	11,8	6,5	6,0	3,7	4,0
Venezuela	31,0	31,9	45,9	70,8	56,6	103,2	37,6	29,9	20,0	14,2

Desempleo urbano (tasas anuales de variación)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
América Latina y el Caribe	5,7	6,5	6,5	6,6	7,5	7,9	7,5	8,1	8,7	8,6
Bolivia [a]	5,8	5,4	5,8	3,1	3,6	3,8	4,4	4,1	6,1	
Colombia [b]	10,2	10,2	8,6	8,9	8,8	11,2	12,4	15,3	19,4	20,4
Ecuador [c]	7,7	8,9	8,9	7,8	7,7	10,4	9,3	11,5	15,1	14,7
Perú [d]	5,9	9,4	9,9	8,8	8,2	8,0	9,2	8,4	9,1	10,3
Venezuela [e]	9,5	7,8	6,6	8,7	10,3	11,8	11,4	11,3	14,9	14,6

a) Capitales departamentales; b) Siete áreas metropolitanas; c) Total urbano; d) Lima metropolitana; e) Total nacional.

Fuente: Cepal: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000.*

da a través del dinamismo del mercado. Por otro lado, la volatilidad y vulnerabilidad que han caracterizado a las economías andinas en la década pasada, se asocia, como hemos visto, con una limitada tasa de crecimiento del PIB, cuyos efectos negativos afectan principalmente a los sectores más pobres, que cuentan con una precaria dotación de activos (tierra, capital y capacitación) y escasos o nulos mecanismos de defensa.

En este contexto, la política social es la llamada a reducir o «suavizar los impactos adversos de las reformas»[19], de tipo transitorio según algunos o permanente para otros; ella se encuentra restringida, empero, por las limitaciones fiscales y administrativas de cada Estado. Efectivamente, los gobiernos de los países andinos, de acuerdo con su avance en la solución del desequilibrio fiscal, incrementaron los gastos sociales. Sin embargo dicho aumento solo les ha permitido recuperar el nivel anterior a la crisis de los años 80, en los casos de Bolivia, Colombia y Perú. En cuanto a Venezuela y Ecuador, con

19. Lance Taylor: «The Consequences of Capital Liberalization» en *Challenge*, 11-12/2000, pp. 38-57.

una crisis financiera muy profunda y con un desequilibrio fiscal persistente, no han logrado esa meta mínima.

Una preocupación adicional que se planteó en la década pasada era la necesidad de mejorar sustancialmente la eficacia en el uso de los escasos recursos disponibles para el gasto social; en consecuencia se planteó la focalización del gasto, tanto en cuanto a los beneficiarios más desfavorecidos, como en los rubros más indispensables y de mayor impacto (el llamado gasto social básico). Como resultado, en la mayoría de los países andinos los índices de pobreza se redujeron en los años 90, luego del significativo empobrecimiento en toda la región en la década anterior. Según la información disponible, la magnitud de la pobreza y de la indigencia se ha reducido en todos los países andinos en 1997, con respecto a 1990, con la excepción de Venezuela. No obstante en 1997, el índice de pobreza, sobre todo en las zonas urbanas, era de 42% en Venezuela, 45% en Colombia, 47% en Bolivia, 50% en Ecuador y 37% en Perú[20].

Lamentablemente no se cuenta con información de los últimos tres años, en los cuales en buena parte de la región se ha revertido la tendencia a la reducción de la pobreza y ha empeorado la situación, debido al impacto de la crisis financiera internacional y sus diversas secuelas. En el caso del Ecuador, por ejemplo, la crisis reciente ha significado una elevación del índice de pobreza en al menos 20% para el periodo 1999-2000.

La reducción de la pobreza no implica sin embargo ninguna mejoría en la distribución del ingreso, la que medida por el coeficiente Gini muestra una mayor concentración en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, y una leve mejoría en Colombia y Perú. Por lo tanto, la brecha que separa a los ingresos de los sectores más ricos de los de los menos afortunados no ha dejado de ensancharse.

El conjunto de los elementos mencionados, entre los principales desempleo creciente, precarización del empleo, expansión del sector informal, mayor heterogeneidad y estratificación de las remuneraciones según el nivel de educación y capacitación, reducción del empleo en el sector público, focalización del gasto social, ha determinado la presencia de una vulnerabilidad social muy profunda, que ha modificado la estructura social característica de los países andinos[21]. Estas sociedades son cada vez menos sociedades con una clase media importante. Su estructura social es cada vez más heterogénea y polarizada, excluyente y conflictiva. La globalización y las reformas han establecido un pequeño estrato de ganadores y amplios sectores de la población de perdedores.

20. Cepal: *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, Santiago, 8/2000.
21. V. un detallado análisis en: Emilio Klein y Víctor Tokman: «La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización» en *Revista de la Cepal* Nº 72, 12/2000.

Conclusión

Más allá de discutir sobre la validez de analizar el impacto de las reformas debido a su tiempo de vigencia, o respecto de su grado de aplicación en un país específico, es evidente que sus resultados son poco satisfactorios aun en los ejemplos más ortodoxos, sobre todo frente a las promesas que las rodeaban.

La expansión constante de los campos que precisan reformas, incorporando a las de segunda generación, dentro de las que destacan, por su importancia e impacto potencial, las áreas de la educación y del poder judicial, tampoco ha rendido todos los frutos esperados, debido a la fragilidad de las instituciones y a la volatilidad del entorno externo, frente al cual se marca una vulnerabilidad acrecentada.

Los cuestionamientos al Consenso de Washington, aun en su versión ampliada, se multiplican, al igual que la resistencia a la globalización, rechazando la contradicción que plantea entre los intereses individuales de los ganadores del proceso y los intereses colectivos de una gran mayoría de la población del mundo (que se manifiesta en temas como el medio ambiente, empleo, acceso a bienes y servicios ...), muestran que el verdadero debate gira en torno de la definición de un modelo de desarrollo que supere la confianza ciega en el mercado y sus automatismos, desconociendo sus particularidades y carencias en los países andinos, las lecciones de la historia y el funcionamiento real de las relaciones económicas internacionales.

Los países andinos enfrentan una coyuntura económica difícil, que podría agravarse si la economía norteamericana entra en recesión, lo que agudizaría los problemas de gobernabilidad que ya existen en la zona. Para superarlos se necesita lograr un ritmo de crecimiento sostenido, generador de empleo y que incluya a los sectores excluidos en la fase anterior. Ello exige: superar la obsesión por los equilibrios macroeconómicos, que son importantes, pero no como un fin en sí mismo, sino como instrumentos para el bienestar de la población, importando mucho la forma en que se los alcanza; emprender un esfuerzo de inversión y una reforma profunda del sistema educativo, junto a una política de redistribución de ingresos y oportunidades, cuyos frutos no se verán sin embargo en el corto plazo.

Todo ello requiere de una acción decidida del Estado, conjuntamente con el sector privado y todos los segmentos de la sociedad civil, en un proceso económico y político incluyente y redistributivo, que permita superar los crecientes problemas de gobernabilidad en la región. Consolidar y profundizar el proceso de integración andina puede aportar un mayor margen de acción para las economías andinas, siempre que la CAN no se diluya en un ALCA, que solo refuerce las tendencias excluyentes e inequitativas generadas por las reformas y por la forma de insertarnos en la globalización.