

# LUCES Y SOMBRAS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES LATINOAMERICANAS

José Antonio Ocampo \*

## 1. INTRODUCCIÓN

Ninguna otra región del mundo en desarrollo emprendió las reformas orientadas a ampliar la esfera de acción del mercado en forma tan temprana y con tanto entusiasmo como América Latina. Sin duda, ello se explica en parte por la condicionalidad estructural imperante en el apoyo de los organismos financieros internacionales desde los años ochenta, pero el impulso hacia un orden económico más liberal en América Latina se caracterizó por un marcado "sentido de pertenencia". De hecho, la oleada democratizadora que se inició en la región a mediados de la década de 1980 fue incorporando gradualmente las reformas estructurales como parte de su agenda. Además, según lo ha señalado Williamson (1990), el "Consenso de Washington" se basó en gran medida en el debate y en las reformas en marcha en América Latina.

El entusiasmo por las reformas de mercado estuvo relacionado con el predominio que había adquirido el pensamiento económico ortodoxo hacia mediados de los años ochenta. La necesidad de superar la "década perdida" de los años ochenta fue otra de las fuentes de apoyo. Las reformas se plantearon como alternativa a la industrialización liderada por el Estado, una estrategia de desarrollo que, según analistas ortodoxos, había generado estructuras productivas y estatales ineficientes, así como un sesgo en contra de la demanda de mano de obra. A comienzos del siglo XXI, resulta cada vez más evidente que las críticas a la industrialización liderada por el Estado fueron simplistas<sup>1</sup> y que se

---

\* Subsecretario General para Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Anteriormente Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este ensayo es una versión revisada del documento preparado para la Conferencia sobre los efectos económicos y sociales de la liberalización y la globalización, organizada por el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Toronto, en honor del profesor Albert Berry, en abril de 2002. Deseo agradecer las observaciones formuladas por los participantes en la Conferencia, en especial Gustavo Indart. Asimismo, agradezco a Juan Martín y Jaime Ros, sus provechosas sugerencias y a María Ángela Parra, su magnífica ayuda.

<sup>1</sup> Para una evaluación reciente alternativa, véase Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000). Por razones que se examinan ampliamente en el capítulo 1 de esa obra, la expresión "industrialización liderada por el Estado"

sobrestimaron las expectativas en torno a los efectos previsibles de las reformas de mercado. Se pasaron por alto las ventajas de la experiencia previa en términos de desarrollo productivo. Se ignoraron los peligros que involucraba la nueva estrategia, tanto en materia de vulnerabilidad macroeconómica como de destrucción de capacidades productivas ya acumuladas. Tampoco se prestó suficiente atención a planes alternativos de reforma, tales como los contenidos en el documento “Transformación productiva con equidad” de la CEPAL (1990) o las advertencias tempranas acerca de los efectos perjudiciales de la volatilidad de los capitales internacionales y de los patrones estructurales desfavorables que parecía estar induciendo la liberalización comercial (CEPAL, 1998b).<sup>2</sup>

Con el paso del tiempo, las grandes expectativas han cedido el paso a un importante grado de frustración. El retorno del crecimiento económico en el período 1990-1997, aunque moderado para los patrones históricos de América Latina antes de la crisis de la deuda, dio lugar a evaluaciones positivas de las reformas (véase Edwards, 1995; BID, 1997; y Banco Mundial, 1997), pero la nueva "media década perdida" que atravesó la región en 1998-2002 puso en entredicho estas evaluaciones. Diez años o más después de haberse iniciado el proceso de reformas, es evidente que la nueva estrategia de desarrollo ha logrado impartir dinamismo a las exportaciones, atraer inversión extranjera directa (IED) y aumentar la productividad en empresas y sectores líderes. En la mayoría de los países se logró controlar las tendencias inflacionarias y crear una mayor confianza en las autoridades macroeconómicas (incluidos los bancos centrales independientes). La oleada de democratización se reflejó en aumentos del gasto público social, y se introdujeron innovaciones en la forma de aplicar la política social, con resultados ambivalentes en este caso. Paralelamente, aunque sin una relación directa con los procesos de reforma, se lograron avances en los programas de desarrollo sostenible y equidad de género.

Sin embargo, estas “luces” han estado mezcladas con grandes “sombras”. En la mayoría de los países, el crecimiento económico --al igual que los niveles de ahorro interno e inversión-- ha sido bajo e inestable. La productividad tuvo también un comportamiento

---

capta mucho mejor la estrategia de desarrollo seguida por la región entre los años treinta y ochenta que la más comúnmente utilizada de “sustitución de las importaciones”.

<sup>2</sup> Este informe es una versión revisada de otro publicado originalmente en 1994.

insatisfactorio, debido especialmente a la creciente subutilización de la mano de obra. El dualismo que caracteriza a los sistemas productivos y los mercados de trabajo de los países de la región se acentuó. De esta manera, la consolidación de empresas “de clase mundial” (muchas de ellas filiales de empresas multinacionales) coincidió con el aumento del desempleo y la informalidad laboral. Unido a otros factores –sesgos tecnológicos y cambios de la estructura productiva que aumentaron la demanda relativa de mano de obra calificada–, este aumento del dualismo (o heterogeneidad) estructural repercutió negativamente en la ya insatisfactoria trayectoria de la distribución del ingreso, debilitando los efectos del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza.

Otros factores influyeron también en los resultados, en especial las estructuras sociales y de poder características de países con una elevada desigualdad en la distribución del ingreso, como los latinoamericanos, los atrasos en el desarrollo institucional y algunos efectos persistentes de la crisis de la deuda de los años ochenta (entre los que se destaca el debilitamiento de las instituciones estatales). Obviamente, las reformas adoptadas en los distintos países de la región tuvieron matices propios, asociados a diferencias entre los países en términos de tamaño, estructura y grado de desarrollo, ubicación geográfica (en especial, la proximidad con el mercado estadounidense) y el vigor o precariedad de sus instituciones económicas, políticas y sociales.

Este ensayo presenta una evaluación global del proceso de reformas económicas que se ha llevado a cabo en América Latina. Se basa en investigaciones de vasto alcance realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los últimos años, que nos ofrecen la mejor evaluación disponible acerca del proceso de reformas.<sup>3</sup> Se divide en cinco secciones, la primera de las cuales es esta introducción. La Sección II examina las características del proceso de reformas. Las Secciones III y IV, que constituyen el núcleo del documento, analizan con cierto detalle los efectos de las reformas

---

<sup>3</sup> CEPAL (2001a) ofrece la evaluación más general, que puede complementarse con el análisis de la evolución social en CEPAL (2002c y 2001), de cuestiones relacionadas con la integración en la economía mundial en CEPAL (2002<sup>a</sup> y 2002b), y los modelos de desarrollo sostenible en CEPAL/PNUMA (2002). Los resultados de un proyecto de largo plazo de la CEPAL acerca de los efectos de las reformas estructurales en América Latina y el Caribe, se resumen en Stallings y Peres (2000), Moguillansky y Bielschowsky (2000), Katz (2001), Morley (2000) y Weller (2000).

en el comportamiento económico y la evolución social de la región. Finalmente, la Sección V brinda algunas enseñanzas para el futuro.

## II. EL PROCESO DE REFORMA

En algunos países de América Latina, en especial los del Cono Sur, la aplicación de reformas estructurales orientadas a abrir las economías a la competencia extranjera y aumentar la participación del sector privado en el desarrollo se inició en los años setenta. La crisis de la deuda generó inicialmente algunos retrocesos en el proceso de reformas, pero éste adquirió un fuerte impulso entre mediados de los años ochenta y mediados de los años noventa, cuando se extendió rápidamente a lo largo y ancho de la región. En la segunda mitad de la década de 1990 tendió a estabilizarse, tras haber alcanzado altos niveles de liberalización en la mayoría de los países y no experimentó grandes reveses durante las turbulencias macroeconómicas que se iniciaron en 1998 (Gráfico 1).<sup>4</sup>

(INSERTAR EL GRÁFICO 1)

Los esfuerzos no fueron uniformes. La liberalización avanzó en forma más decidida en las esferas del comercio, los flujos internacionales de capital y los sectores financieros nacionales. En materia tributaria y, en especial, en la privatización de activos estatales y en las reformas laborales, los esfuerzos liberalizadores fueron menos ambiciosos.<sup>5</sup> Esto podría parecer contraintuitivo en el caso de las privatizaciones, ya que este proceso se abordó con diligencia en un conjunto amplio de países. Sin embargo, un número importante de empresas grandes, en especial las que operan en los sectores de la minería e hidrocarburos, pero también en los de electricidad, agua e incluso telecomunicaciones, continuaron siendo estatales. Además, el sector público conservó una participación importante en otros campos –por ejemplo, la banca de desarrollo.

---

<sup>4</sup> El Gráfico 1 presenta la evolución del índice de reformas estructurales de la CEPAL (véase la metodología en Morley, Machado y Pettinato, 1999). El Banco Interamericano de Desarrollo ha establecido un índice alternativo para el período 1985-2000 (véase Lora, 2001).

<sup>5</sup> Para las reformas laborales, véase Lora (2001), debido a que ellas no se incluyen en el índice de reformas de la CEPAL.

A través de la región se aplicaron distintas estrategias de reforma. Stallings y Peres (2000), que analizaron con detalle la experiencia de nueve países de la región, distinguen entre los reformadores “agresivos” y los “cautelosos”, con Argentina, Bolivia, Chile y Perú en el primer grupo, y Brasil, Costa Rica, Colombia, Jamaica y México en el segundo. El primer grupo se caracteriza por haber realizado amplias reformas en un período breve de tiempo, mientras el segundo adoptó un enfoque más gradual y avanzó a un ritmo desigual en los distintos campos. De acuerdo con esta clasificación, lo más probable es que la mayoría de los países de América Latina debieran catalogarse en el segundo grupo. Sin embargo, incluso el primero muestra importantes excepciones en algunos aspectos: por ejemplo, en Chile, el Estado conservó la propiedad de las mayores empresas cupríferas y de petróleo, un importante banco comercial y su banco de desarrollo, y a lo largo de los años noventa intervino activamente para regular los flujos de capitales.

La tendencia a mezclar en el análisis de este tema las *reformas estructurales*, orientadas a reducir la participación del sector público en la economía y liberalizar los mercados, con las políticas de *estabilización macroeconómica* ha introducido una gran confusión en el debate. Los reformadores más agresivos introdujeron las medidas más importantes de liberalización conjuntamente con planes de estabilización macroeconómica (por ejemplo, Chile a mediados de los años setenta, Bolivia a mediados de los ochenta y Argentina y Perú a comienzos de los noventa), pero este patrón dista mucho de ser universal. La necesidad de diferenciar estas dos esferas de las reformas es esencial en el análisis de este tema, ya que no hay una relación unívoca entre ellas: es posible, en otras palabras, alcanzar la estabilidad macroeconómica en economías con grados limitados de liberalización y, a su vez, las economías liberalizadas pueden mantener importantes desequilibrios macroeconómicos.

En rigor, en varios casos las estrategias macroeconómicas se orientaron en sentido contrario a los objetivos de las reformas estructurales, ya que condujeron a una sobrevaluación de la moneda, que contrarrestó los efectos previstos de las reformas comerciales sobre las exportaciones, o al aumento de los impuestos para lograr el equilibrio fiscal. Además, hay creciente evidencia de que, mientras que un grado importante de

estabilidad macroeconómico es indispensable para el crecimiento económico, el vínculo entre las reformas estructurales y el crecimiento es, en el mejor de los casos, precario (véase, al respecto, Rodríguez y Rodrik, 2001) Esto último no impide reconocer que algunas *características estructurales* de las economías pueden influir en el crecimiento económico –por ejemplo, la acumulación de capital humano, el mejoramiento de la infraestructura, la profundidad del desarrollo financiero–, pero todas ellas pueden lograrse con muy distintos grados de participación del sector público. Así pues, tampoco deben confundirse estas *características* estructurales con las *reformas* estructurales orientadas a liberalizar las economías.<sup>6</sup>

### III. EL COMPORTAMIENTO ECONÓMICO

#### 1. El desempeño macroeconómico

El avance económico más importante de la década de 1990 fue el aumento de la confianza en las autoridades macroeconómicas que se generó gracias a la disminución de las tasas de inflación y, en menor medida, al mejoramiento de la situación fiscal. En promedio, los déficit fiscales del gobierno central se redujeron apreciablemente en la segunda mitad de los años ochenta, fluctuaron entre 1% y 2% del PIB durante la mayor parte de los años noventa, pero a partir de 1999 se elevaron nuevamente, a niveles promedio cercanos a 3%. Estos resultados no son inconsistentes con el incremento del gasto público (de un promedio simple de 17.4% del PIB en 1990 a 21.1% en 2001), ya que, al mismo tiempo, aumentaron los ingresos del gobierno. En esta materia, los avances han sido dispares a lo largo de la región, como lo indican las crisis fiscales que han experimentado algunos países en los últimos años y los elevados niveles de endeudamiento público que sigue caracterizando a un número considerable de ellos. El avance en la lucha contra la inflación ha sido más uniforme y perdurable. En América Latina, la inflación media se redujo de manera sostenida hasta 2001, cuando la mayoría de los países alcanzó niveles de inflación de un dígito. Los retrocesos experimentados en 2002, cuando la inflación media

---

<sup>6</sup> Esta confusión aparece implícitamente en el por lo demás excelente trabajo de Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002), puesto que los autores concluyen que la acumulación de capital humano, la infraestructura del sector público, la apertura real del comercio y la intensidad financiera tienen efectos positivos en el crecimiento. Pero todos estos factores (incluida la apertura) pueden lograrse con distintos grados de intervención del sector público..

se elevó por primera vez en una década, se centraron en un número reducido de países, particularmente aquellos que experimentaron las crisis más agudas (Argentina, Uruguay y Venezuela). Si se tienen en cuenta los grandes desequilibrios fiscales que habían caracterizado a las economías latinoamericanas a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, la larga trayectoria inflacionaria de varias de ellas, en especial de algunas economías sudamericanas, y la hiperinflación que afectó a cinco de ellos en los años ochenta y comienzos de los años noventa (Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú), estos logros en materia fiscal y de estabilización de precios son, sin duda, notables.

Sin embargo, las expectativas de que el progreso logrado en materia fiscal y en la lucha contra la inflación se reflejaría en el acceso estable a flujos externos de capital, altas tasas de inversión y un crecimiento económico vigoroso no se materializaron. A comienzos de la década de 1990 se restableció el acceso a los mercados internacionales de capitales. Como lo indica el Gráfico 2, durante estos años las transferencias netas de recursos a través de la cuenta de capitales --la diferencia entre las entradas netas de capitales y los pagos al exterior por intereses y utilidades de las empresas extranjeras-- tuvieron un marcado vuelco, de negativo a positivo. En los primeros años, los flujos financieros desempeñaron un papel decisivo en este proceso, gracias al desarrollo de un mercado dinámico para los bonos latinoamericanos, como consecuencia de las transformaciones de los mercados de capitales de los países industrializados en los años ochenta, del incentivo a la exportación de capitales generado a comienzos de los años noventa por las bajas tasas de interés en los Estados Unidos y del Plan Brady de 1989, que creó un mercado secundario para títulos de deuda latinoamericanos. En el segundo lustro de la década de 1990, la inversión extranjera directa (IED) se convirtió en la principal fuente de flujos netos de recursos. La crisis asiática generó un quiebre adverso en las transferencias netas a través de los flujos financieros, que retornaron, de hecho, a montos negativos similares a los de la década perdida de los años ochenta. La IED sirvió de factor compensatorio hasta 2001, pero la fuerte caída que registró dicha inversión en 2002 generó una importante transferencia neta negativa de recursos por primera vez en más de diez años.

(INSERTAR EL GRÁFICO 2)

En la segunda mitad de la década de 1980, el crecimiento repuntó sólo en unas pocas economías latinoamericanas (Cuadro 1). En consecuencia, el crecimiento económico sólo se inició en forma general a comienzos de los años noventa y, según algunos analistas (véase, por ejemplo, BID, 1997), fue un resultado positivo de las reformas en marcha. Una explicación alternativa, que concuerda con la evidencia que se ofrece más adelante, lo asocia con la reanudación de los flujos de capitales. Sin duda alguna, ambos procesos se relacionan: los flujos de capitales facilitaron las reformas estructurales y las políticas de estabilización basadas en la contención del tipo de cambio y, a su vez, el auge del financiamiento externo se vio facilitado por las reformas (la liberalización de los movimientos de capitales, así como el estímulo a la IED generado por la privatización). Sin embargo, la fuerte desaceleración del crecimiento que se produjo en 1995-1997 y, en particular, entre 1998 y 2002, refleja el papel crítico que han desempeñado los flujos de capital –en especial los *flujos financieros*– como determinantes de las variaciones del crecimiento económico de América Latina en décadas recientes. Así, aunque el comercio internacional y algunos factores internos también influyeron, el principal determinante del ciclo económico de América Latina en décadas recientes --el auge de la segunda mitad de los setenta, la década perdida de los ochenta, la recuperación generalizada del crecimiento económico en 1990-1997 y la nueva "media década perdida" de 1998-2002-- han sido, sin duda, las fluctuaciones de la cuenta de capitales.

(INSERTAR EL CUADRO 1)

Esto es lo que indican, en efecto, las estimaciones econométricas que se reproducen en el Cuadro 2. Este cuadro presenta estimaciones, basadas en datos de panel, de los factores determinantes del crecimiento económico de América Latina desde mediados de los años setenta, período que se caracterizó por una severa inestabilidad de la cuenta de capitales. Un modelo muy sencillo, basado en gran medida en variables externas, explica casi dos tercios de la varianza del crecimiento económico, cuando se tienen en cuenta factores específicos que afectan el comportamiento de los distintos países (efectos fijos). Los factores que más influyeron en el crecimiento fueron los flujos financieros y el

incremento de las importaciones de los países industrializados, pero los efectos del primero de estos factores fueron dos veces más fuertes que los del segundo cuando se tiene en cuenta presente la varianza de las variables correspondientes. De acuerdo con estos resultados, las variaciones de los términos de intercambio y la IED no tuvieron efectos significativos sobre el crecimiento económico. Por otra parte, niveles elevados de inflación (más del 40% al año) afectaron adversamente el crecimiento, pero los niveles moderados de inflación moderada –y, en consecuencia, su disminución a niveles de un dígito– no tuvieron efectos significativos sobre esta variable. La trayectoria del proceso de reformas, medido por el índice de reformas de la CEPAL, tampoco tuvo efectos significativos sobre el crecimiento, como lo indica la variabilidad de los coeficientes estimados y su escasa significancia estadística. Este resultado concuerda con otros análisis de los efectos de las reformas estructurales sobre el crecimiento económico, tal como se analiza más adelante.

(INSERTAR EL CUADRO 2)

La política macroeconómica ha sido en parte responsable de la sensibilidad del crecimiento económico a los flujos de capital, de la propensión a crisis financieras internas y de algunos rasgos del proceso de reestructuración productiva. Esto refleja las tensiones entre la política macroeconómica y los objetivos de las reformas. En especial, los fuertes ajustes que enfrentaron los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente (transables), así como los ataques especulativos contra el tipo de cambio y el riesgo financiero asociado a dichos ataques, estuvieron asociados en gran medida a la sobrevaluación de las monedas durante los períodos de auge de financiamiento externo. Además, la tendencia a adoptar políticas fiscales y, en especial, políticas monetarias y crediticias procíclicas –que fomentan el endeudamiento y la reducción de las tasas de interés durante los períodos de expansión, a la vez que una acentuada contracción monetaria y elevadas tasas de interés durante los períodos de crisis– ha sido la causa fundamental de los fuertes ciclos económicos que han experimentado las economías de la región, así como de la propensión a crisis financieras nacionales después de un período de auge excesivo del financiamiento interno. En la década de 1990, alrededor de la mitad de los países de América Latina enfrentaron crisis financieras internas, que absorbieron

cuantiosos recursos fiscales y cuasifiscales y afectaron el funcionamiento mismo de los sistemas financieros, a veces por períodos prolongados (CEPAL, 2002b y 2003, capítulo 3; Ffrench-Davis, 2003; Ocampo, 2002b).

La dependencia del financiamiento externo estuvo estrechamente relacionada con algunas de las características de la reestructuración productiva, que dieron lugar a un deterioro *estructural* de la relación entre la balanza comercial y el crecimiento (véase más adelante) y a un alto grado de sensibilidad de la balanza comercial a la actividad económica (un rápido deterioro de dicha balanza en las fases de recuperación del crecimiento). La tendencia a sustituir el ahorro interno por ahorro externo, propia de los períodos de gran afluencia de capitales, cumplió una función similar. En términos más generales, durante la década de 1990 persistió la contracción del ahorro interno, con lo cual la inversión pasó a depender en el margen del financiamiento externo. Las tasas de inversión repuntaron parcialmente, en especial si se considera el promedio simple y no el promedio ponderado, pero este giro positivo se detuvo cuando la crisis asiática interrumpió la tendencia positiva que venían experimentando los flujos de capital (véase el Gráfico 3).

(INSERTAR EL GRÁFICO 3)

Más allá de las fluctuaciones asociadas al financiamiento externo, el crecimiento económico de largo plazo ha sido desalentadoramente bajo. En el período 1990-2002 en su conjunto, la tasa media de crecimiento, de sólo 2.6% al año o 1.0% per cápita, fue menos de la mitad de la registrada en América Latina entre 1945 y 1980, esto es, 5.5% al año, o 2.7% per cápita. Resulta más adecuado comparar las tasas totales de crecimiento y no las del crecimiento per cápita, debido a que en el período de industrialización liderada por el Estado la transición demográfica afectó negativamente la evolución de este último indicador, mientras que en los años noventa sucedió lo contrario, ya que la región se vio favorecida por un “bono demográfico” (véase la Sección IV.I, más adelante). De hecho, en la década de 1990, el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo fue muy similar al registrado en el período 1945-1980. Además, la desaceleración de las tasas de crecimiento de largo plazo respecto del período 1945-1980 caracterizó a la mayoría de los países de

América Latina, con la excepción de Chile (que combinó un desempeño deficiente en el período 1945-1980 con un crecimiento rápido en 1990-2002, en especial hasta 1998) y la República Dominicana (que creció a un ritmo acelerado en ambos períodos). Como se verá más adelante, el comportamiento de la productividad fue igualmente deficiente.

## 2. La integración en la economía mundial

El dinamismo de las exportaciones y la IED son las señales más claras de los significativos avances logrados por los países de América Latina en su integración a la economía mundial. De 1990 a 2000 el crecimiento del volumen de las exportaciones de la región alcanzó niveles sin precedentes (casi 9% al año) esto es, más que la cifra alcanzada por el comercio mundial en su conjunto; la desaceleración que se produjo a nivel mundial en el período 2001-2002 tuvo por consecuencia una pronunciada caída del crecimiento real de las exportaciones (a 2% al año). El vigoroso crecimiento de las exportaciones mexicanas explica gran parte de este resultado y, de hecho, ha llevado a dicho país a concentrar casi la mitad de las exportaciones de mercancías de América Latina. Por su parte, el crecimiento de las exportaciones brasileñas fue inferior al promedio de la región y a sus propios registros históricos desde los años sesenta; a partir de la devaluación de 1999, y en contra de la tendencia regional, las exportaciones de dicho país se han tenido a acelerar en los últimos años. Si se excluyen las dos mayores economías de la región, cuyo comportamiento exportador tiene tendencias muy dispares, el crecimiento real de las exportaciones de los demás países en los años noventa estuvo en torno al 8%.

El avance en la diversificación de las exportaciones, fue dispar en los distintos países y subregiones. El caso más destacado fue el cambio acelerado en la composición de las exportaciones mexicanas, seguido por el de varios países centroamericanos y la República Dominicana (véase el Cuadro 3). En el caso de México, el auge general de las exportaciones de manufacturas hacia los Estados Unidos abarcó una amplia gama de productos, incluidos los correspondientes a actividades de maquila. En los países más pequeños, la diversificación estuvo más relacionada con el desarrollo de industrias de ensamble, orientadas igualmente hacia el mercado estadounidense. Dado el aumento de la participación de los productos de maquila en las exportaciones de todos esos países, tanto la

tasa de crecimiento como el grado de diversificación de las exportaciones serían menos pronunciados si se estimaran en función del valor agregado (que generalmente es muy pequeño; véase CEPAL, 2002c, capítulo III). El cambio de composición de las exportaciones fue más pausado en Brasil, que comenzó el período con una estructura exportadora muy diversificada, y en especial en el resto de Sudamérica, donde los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales --muchos de las cuales son, a su vez, intensivas en el uso de capital-- siguen representando una elevada proporción de las exportaciones. Al contrario de lo que sucede en México y Centroamérica, las exportaciones sudamericanas, también dependen en menor medida del mercado estadounidense.

(INSERTAR EL CUADRO 3)

Un elemento importante en la expansión y diversificación de las exportaciones fue el avance significativo del comercio intrarregional, asociado al fortalecimiento de los procesos de integración económica y a la suscripción de nuevos acuerdos de libre comercio entre países de la región. Entre 1990 y 1997, el crecimiento del comercio al interior de los dos principales esquemas de integración sudamericanos, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina, fue muy acelerado (26% y 23% al año, respectivamente). En el Mercado Común Centroamericano, el ritmo de crecimiento también fue dinámico, aunque algo más pausado (17% al año). Uno de los rasgos históricos sobresalientes del comercio intrarregional en América Latina, que se mantuvo durante el auge reciente, ha sido el predominio de manufacturas no tradicionales en dichos flujos comerciales. De hecho, si se excluyera el comercio intrarregional, la concentración de las exportaciones sudamericanas en productos básicos sería aún más significativa. La expansión del comercio dentro de los dos bloques de integración sudamericanos se interrumpió bruscamente en 1998, y dio paso a fuertes fluctuaciones del comercio intrarregional y a un debilitamiento del compromiso con la integración regional.

De este modo, América Latina ha venido generando dos patrones básicos de especialización, que se ajustan aproximadamente a una división regional “norte-sur”. El

patrón del “norte” se caracteriza por exportaciones de productos manufacturados con elevados contenidos de insumos importados (en su forma extrema, maquila), que se dirigen principalmente al mercado estadounidense. Este patrón marcha a la par con exportaciones agrícolas tradicionales y con la diversificación de las exportaciones agrícolas centroamericanas, así como con el crecimiento del turismo en México y el Caribe. El patrón del “sur” se caracteriza por la combinación de exportaciones extrarregionales de productos básicos y manufacturas basadas en recursos naturales, con un comercio intrarregional diversificado; como se indicó, muchos de estos productos son también intensivos en capital. En el caso de Brasil, se combina con algunas manufacturas y servicios de alta densidad tecnológica, y en éste y en varios países más, con exportaciones de productos manufacturados intensivos en mano de obra. Esto indica que México y algunos países de Centroamérica y el Caribe han estado participando en mayor medida en los mercados mundiales dinámicos de manufacturas, mientras Sudamérica se ha centrado en los mercados menos dinámicos de productos básicos. Un desglose más detallado indica que la mayoría de los países de América Latina se especializan en productos que no están jugando un papel dinámico en el comercio mundial (CEPAL, 2002a y 2001). Hay además un tercer patrón de especialización, que caracteriza a Panamá y en algunas economías pequeñas de la cuenca del Caribe, en las que predominan las exportaciones de servicios (financieros, de turismo y transportes). Como se verá en la sección siguiente, los patrones de especialización comercial han influido en los patrones de producción y, en particular, en el dinamismo de la producción manufacturera.

El auge de la IED obedeció a factores tanto de carácter mundial como regional. Entre los últimos, cabe mencionar los procesos de privatización, la desregulación de los sectores de recursos naturales, los acuerdos de libre comercio o arreglos preferenciales convenidos con países o regiones más industrializados (en especial el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe) y la reestructuración de los sectores productivos en el marco de los procesos de integración regionales. Los patrones de especialización comercial y de IED han estado estrechamente relacionados. Así, mientras que el patrón de especialización del “norte” ha atraído a empresas multinacionales que participan activamente en sistemas internacionales de

producción integrada, en Sudamérica hay un mayor predominio de las inversiones en servicios, recursos naturales y producción para los procesos de integración regional.

La IED ha incluido una importante proporción de fusiones y adquisiciones de activos existentes, primero mediante la participación en procesos de privatización y, más recientemente, mediante la adquisición de empresas privadas nacionales. Se estima que a fines de los años noventa las fusiones y adquisiciones representaron alrededor de dos quintos de la IED en la región. Como corolario de este proceso, se produjo un incremento acelerado de la participación de empresas extranjeras en la producción y ventas, a expensas de las empresas estatales en la primera mitad de la década de 1990, y de empresas tanto públicas como privadas en la segunda mitad de la década.<sup>7</sup> Un suceso paralelo, aunque de menor envergadura, ha sido la inversión intrarregional directa, que ha incluido fusiones y adquisiciones y una oleada de alianzas estratégicas entre grandes empresas nacionales, en algunos casos como parte de la transición hacia la formación de empresas multinacionales latinoamericanas.

El contraste entre el éxito relativo de la internacionalización de las economías de América Latina y los ritmos precarios de crecimiento económico analizados en la sección anterior es, sin duda, uno de los efectos paradójicos de las reformas estructurales llevadas a cabo en la región. Este debilitamiento de los vínculos entre el comercio internacional y la producción nacional (y en consecuencia, el PIB) refleja una reducción de los encadenamientos productivos y tecnológicos de los sectores exportadores, así como de la destrucción simultánea de los sectores de sustitución de importaciones que no pudieron reconvertirse en actividades exportadoras, o que sólo pudieron sobrevivir aumentando los bienes y servicios intermedios importados utilizados en su producción, con lo cual sus vínculos con otros sectores productivos nacionales también se debilitaron. Todos estos procesos han sido particularmente intensos en el caso de las actividades manufactureras. La

---

<sup>7</sup> De acuerdo con estimaciones de la CEPAL basadas en las mil empresas más grandes que operan en la región, la participación de las empresas extranjeras aumentó de 29.9% en el período 1990-1992, a 35.5% en el bienio 1994-1996, y a 41.6% en el período 1998-2000. La participación de las empresas privadas nacionales aumentó de 37.7% a 42.7% en los primeros cinco años de la década de los noventa, pero luego cayó a 41.3%. La del sector público se redujo de manera sostenida, de 32.5 a 17.1%.

subcontratación externa de las empresas multinacionales, incluso en sectores productores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente ha contribuido a debilitar aún más sus encadenamientos internos. En cierto sentido, muchos de los sectores internacionalizados tienen, por lo tanto, un creciente componente de “enclave”: participan activamente en transacciones internacionales, pero contribuyen muy poco a generar valor agregado en los países donde se localizan estas actividades. De hecho, es posible que los sectores intensivos con recursos naturales del patrón de especialización del “sur” ofrezcan más oportunidades de generar encadenamientos productivos y tecnológicos, que las actividades de ensamble características del patrón del “norte” de la región (véase CEPAL, 2002c, capítulo III, y Banco Mundial, 2002).

(INSERTAR EL GRÁFICO 4)

En cualquier caso, es importante resaltar que, tal como se muestra en el Gráfico 4, pese a este debilitamiento de los encadenamientos internos de los sectores internacionalizados, el ritmo de crecimiento de los distintos países ha estado asociado al desempeño exportador. Unida al hecho de que el crecimiento acelerado de las exportaciones no condujo a un crecimiento acelerado del PIB de la región en su conjunto, esta correlación se relaciona estrechamente con un tercer patrón, también de alcance regional, a saber, el deterioro de la relación entre el crecimiento y el déficit comercial, que refleja el crecimiento aún más acelerado de las importaciones que de las exportaciones.<sup>8</sup> En el período 1991-1997 el déficit comercial tendió a ampliarse, hasta llegar a niveles comparables con los de la década de los setenta, pero a tasas de crecimiento fueron inferiores a las registradas en dicha década en más de dos puntos porcentuales (véase el Gráfico 5). Éste fue el efecto conjunto de los cambios *estructurales* de las actividades productivas a que generó la liberalización comercial –incluido el debilitamiento de los encadenamientos internos de los sectores internacionalizados– y del sesgo de la política macroeconómica hacia la apreciación de las monedas, en un contexto de abundante financiamiento externo. En tal sentido, la elevada dependencia del financiamiento externo

---

<sup>8</sup> Véase un análisis similar en UNCTAD (1999), que revela que este deterioro se ha producido en todo el mundo en desarrollo, salvo China y otras economías asiáticas.

fue a la vez causa y efecto de este deterioro en las cuentas comerciales. Cabe señalar que este empeoramiento de la relación entre el crecimiento y el déficit comercial resulta aún más acentuado si se toman como punto de referencia los años cincuenta y sesenta, época en que el crecimiento acelerado coincidió con pequeños superávits comerciales. Más aún, el proceso empeoró aún más durante la "media década perdida" de 1998-2002, cuando el déficit comercial se mantuvo obstinadamente alto pese al lento dinamismo del crecimiento económico; en este caso el punto de referencia son los años ochenta, época en que América Latina también creció muy pausadamente pero generó un amplio superávit comercial.

(INSERTAR EL GRÁFICO 5)

Es preciso hacer hincapié en que, no obstante la marcada correlación entre las exportaciones y el crecimiento del PIB, ni las exportaciones ni el crecimiento global del PIB han guardado relación con patrones de especialización comercial. Chile sobresale como un país que, pese a especializarse en exportaciones basadas en recursos naturales, ha tenido un crecimiento acelerado de las exportaciones y del PIB. Ecuador y Venezuela son casos opuestos en tal sentido. En México, el crecimiento del PIB ha sido relativamente lento, si se tiene en cuenta su excepcional desempeño exportador. En esta materia, Costa Rica, El Salvador y, en especial, República Dominicana, han sido capaces de extraer mayor crecimiento económico de su desempeño exportador. Como se dijo, el alto contenido de importaciones de las exportaciones de manufacturas y la tendencia a especializarse en labores tecnológicamente más sencillas dentro de los sistemas internacionales de producción integrada puede efectivamente redundar en que exportaciones de uso intensivo de recursos naturales generen más encadenamientos y valor agregado nacional, que las exportaciones de manufacturas.

Si la situación no se explica por los patrones de especialización, cabe preguntarse si la clave de la divergencia en el comportamiento del PIB es la amplitud de las reformas. La evidencia proveniente de investigaciones de la CEPAL indica que las reformas y el crecimiento no han estado estrechamente vinculadas: algunas de ellas influyeron positivamente sobre el crecimiento, mientras otras tuvieron efectos negativos, de tal modo

que los efectos netos no son estadísticamente significativos; además, aunque a largo plazo los efectos de las reformas hayan sido neutros o positivos, a corto plazo generaron efectos claramente negativos (Escaith y Morley, 2001).<sup>9</sup> Estos resultados concuerdan con los de otros autores que han analizado esta relación<sup>10</sup> y con las estimaciones econométricas presentadas en la sección anterior. En todo caso, la mejor indicación de que los efectos de las reformas sobre el crecimiento han sido poco claros proviene de la evaluación de las tendencias macroeconómicas de los años noventa, respecto del dinámico crecimiento del período de industrialización liderada por el Estado.

### 3. Cambios en los patrones de producción

La lentitud del crecimiento económico promedio de la región refleja tanto problemas macroeconómicos como sectoriales y microeconómicos. Como se señaló en la sección anterior, a nivel agregado evidencia el deterioro de la relación entre el crecimiento económico y las cuentas externas, además de la insuficiente reactivación de las tasas de inversión. A nivel sectorial, es el resultado de los débiles encadenamientos vínculos productivos y tecnológicos de las actividades internacionalizadas con otros sectores productivos de las economías donde se localizan. A nivel microeconómico, refleja la tendencia de las empresas a adoptar estrategias “defensivas” de adaptación al nuevo contexto (es decir, reestructuraciones organizativas, productivas y de comercialización con baja inversión) en lugar de estrategias “ofensivas” (en que se combinan estas reestructuraciones con aumentos substanciales de la inversión en nuevos equipos y tecnologías, así como alianzas estratégicas).

---

<sup>9</sup> Véase además el reciente análisis de sensibilidad de Correa (2002).

<sup>10</sup> Esto es particularmente cierto cuando se comparan los resultados de Lora y Barrera (1998) con los de Lora y Panizza (2002), que utilizaron los índices de reformas del Banco Interamericano de Desarrollo. Mientras que en el primero de estos trabajos se estimó que las reformas influían marcadamente en el crecimiento, en el segundo sólo se calcularon efectos transitorios de carácter precario. Además, si se examinan detalladamente los cuadros de este último trabajo se comprueba que esta conclusión no tiene gran peso. Aunque Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002) sostienen que las reformas tuvieron consecuencias significativas en el crecimiento a largo plazo, miden los efectos de algunas *características* y no de las *reformas* a largo plazo (véanse la Sección II.1 y la nota 6). En especial, los resultados que obtuvieron muestran efectos relativamente más débiles de la apertura real del comercio y de la intensidad financiera, pero no estiman aquellos de las *reformas* comerciales y financieras internas.

En el plano sectorial, es posible identificar algunos patrones regionales.<sup>11</sup> Uno de los efectos paradójicos de las políticas orientadas a lograr una mayor integración en la economía mundial fue el dinamismo relativo de los sectores de bienes productores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente respecto de los transables que se observó en numerosos países. Los transportes, las comunicaciones, la energía y los servicios financieros, así como la construcción, mostraron un fuerte dinamismo en varios países, particularmente durante las fases de expansión del ciclo económico regional. Entre los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente, el sector manufacturero fue, en general, el más afectado en relación con su propia trayectoria histórica anterior a la crisis de la deuda. Esto fue particularmente cierto en las industrias más tradicionales, de alto coeficiente de mano de obra (vestuario, calzado y manufacturas de cuero, muebles, etc.), en este último caso con excepción de las industrias vinculadas a la maquila. Entre los sectores industriales que tuvieron mejor desempeño se destacan la maquila, la industria automotriz, favorecida en el caso de México por el acceso al mercado estadounidense y en Sudamérica por mecanismos especiales de protección en el marco de los procesos de integración, algunas industrias procesadoras de recursos naturales y ramas orientadas al mercado interno durante los períodos de auge de la demanda (tales como las de materiales de construcción, bebidas y procesamiento de alimentos).

La agricultura también tuvo un ritmo de crecimiento inferior al anterior a la crisis de la deuda, con importantes divergencias de desempeño entre distintos países de la región. Además, algunas de las actividades más dinámicas de este sector siguieron tendencias de largo plazo independientes del proceso de reformas (por ejemplo, el vigoroso desempeño relativo de los cultivos de soya y de la producción avícola). Por lo general, la minería ha crecido en forma acelerada, pero las actividades extractivas han aumentado más rápidamente que las que generan más valor agregado (refinación). Al igual que las telecomunicaciones y en menor medida la energía, la minería se ha visto favorecida por reformas institucionales destinadas a abrir mayores espacios a la participación privada y a la IED. En el caso de los recursos mineros, así como de la IED y la propiedad intelectual,

---

<sup>11</sup> Véase CEPAL (2003), capítulos 4 y 4, Stallings y Peres (2000), Katz (2001) Moguillansky y Bielchowsky (2000) y, respecto de la agricultura, David (2000) y Ocampo (2000).

uno de los rasgos importantes de las reformas fue la mayor protección de los derechos de propiedad.

Como lo indica el Gráfico 6, durante la década de 1990, el crecimiento de los sectores de bienes transables y no transables se combinó de forma diversa a través de la región y no siguió la división norte-sur que caracterizó los patrones de especialización comercial; el empleo sí lo hizo, según veremos más adelante. Por el contrario, la relación entre los patrones de especialización y el dinamismo relativo de la producción de manufacturera fue bastante estrecha. Las economías que se especializan en exportaciones de manufacturas se caracterizaron por el crecimiento relativo de la producción manufacturera, mientras que, en las que se especializan en exportaciones intensivas en recursos naturales, sucedió lo contrario. Cabe recordar que en el período de industrialización liderada por el Estado, una de las características comunes de los países de América Latina fue la creciente participación de las manufacturas en el PIB en todas las economías. Durante el período de reformas, esta característica sólo se observó en las economías con un fuerte sesgo hacia la exportación de manufacturas.

(INSERTAR EL GRÁFICO 6)

La falta de dinamismo del PIB estuvo asociada con un comportamiento mediocre de la productividad pero, a la hora de discernir los vínculos causales correspondientes, hay que ser cautelosos. Incluso en algunos sectores de la industria manufacturera, en los que aumentó la productividad durante los años noventa, se ensanchó la brecha con respecto a las economías industrializadas, y en especial a Estados Unidos. A decir verdad, en numerosos países y actividades manufactureras, la brecha de la productividad respecto de los Estados Unidos se redujo más rápidamente en los años setenta y ochenta que en la década de 1990, lo que puede atribuirse en parte a que en aquellas décadas el ritmo de cambio tecnológico en los Estados Unidos fue más lento. A nivel subsectorial, el cierre de la brecha tecnológica estuvo relacionado mucho más con el ritmo de crecimiento económico de un sector y país determinados, que con los patrones de progreso tecnológico inducidos por el proceso de reformas (Katz, 2001). Así, por ejemplo, en la industria

automotriz, que se siguió beneficiando en Sudamérica de mecanismos selectivos de protección, los incrementos de la productividad fueron tan altos como los de las actividades exportadoras intensivas en recursos naturales, mientras la productividad de los sectores que competían con las importaciones que fueron desplazados por la competencia externa tuvo un desempeño mediocre. En consecuencia, la dinámica correspondiente siguió un patrón (conocido en la literatura como Kaldor-Verdoorn) en virtud del cual el crecimiento determina la productividad y no a la inversa, como lo señala el vínculo causal neoclásico. En otras palabras, la producción no creció lentamente por los rezagos en la productividad; estos últimos fueron, más bien, generados por el lento dinamismo de la producción.

En el sector agropecuario, la productividad aumentó de manera sostenida, pero ello corresponde más bien a una tendencia de largo plazo, que no se aceleró durante la década de 1990 (Dirven, 1997; Ocampo, 2000). Los sectores de las telecomunicaciones, la minería y en algunos casos la energía son aquéllos que quizá revelan más claramente incrementos de la productividad en los años noventa resultantes de los procesos de reforma propiamente dicho, en especial de las privatizaciones y la creciente participación de las empresas multinacionales (CEPAL, 2003, capítulos 4 y 5; Stallings y Peres, 2000).

En términos más generales, las tendencias de la productividad muestran una gran asimetría entre su evolución positiva en un grupo de empresas y sectores exitosos y su pobre desempeño a nivel agregado. El aumento de la productividad total de los factores (PTF) se desaceleró en relación con su ritmo antes de la crisis de la deuda, aun si se excluyen del cálculo los últimos años de bajo crecimiento: 1.7% al año en el período 1990-1998 contra 2% en el período de industrialización liderada por el Estado, o 0.8% contra 1.0% en el caso de la PTF doblemente aumentada<sup>1</sup> (Hofman, 2001). Como lo indican las estimaciones de productividad laboral que se reproducen en el Gráfico 7, ésta registró una pérdida de dinamismo aún más marcada. Con la excepción de Chile, la República Dominicana y Uruguay, en el período 1990-2001 la productividad laboral media –medida como la relación entre el PIB y la fuerza de trabajo– aumentó menos que en el período

---

<sup>1</sup> Esta medida de productividad incluye mejoras cualitativas en el factor empleo, a través de la educación; y mejoras cualitativas en el factor capital, a través de progreso técnico incorporado en la inversión.

1950-1980 (véase el Gráfico 7). El aumento del desempleo y, en especial, del subempleo, debido en gran medida al bajo crecimiento económico, redujo la productividad agregada de la mano de obra. En términos más generales, el comportamiento de la productividad en su conjunto indica que la mano de obra, el capital, la capacidad tecnológica y, a veces, la tierra, desplazados de los sectores y empresas afectados por los procesos de reestructuración productiva, no fueron reasignados adecuadamente hacia los sectores en expansión. También en este caso se dio la línea causal sugerida por Kaldor y Verdoorn – esto es, la falta de dinamismo del crecimiento condujo a resultados deficientes en materia de productividad– y no la dinámica neoclásica inversa.

(INSERTAR EL GRÁFICO 7)

Estos patrones de comportamiento de la productividad ponen de manifiesto una de las características más destacadas de los procesos de reestructuración productiva que se desarrollaron en la región durante el período de las reformas, a saber, el aumento de la heterogeneidad de los sectores y agentes productivos al interior de cada economía –es decir, el creciente dualismo o “heterogeneidad estructural”, para utilizar la terminología tradicional de la CEPAL. Esto indica que las expectativas de que el aumento de la productividad que experimentaron los sectores internacionalizados se difundiría al resto de la economía y se reflejaría en un crecimiento económico acelerado, no se cumplieron. La productividad aumentó efectivamente en las empresas y sectores dinámicos y la competencia externa, la IED y las privatizaciones desempeñaron un papel importante en ese proceso. Sin embargo, en contra de lo que esperaban los ideólogos de las reformas, que basaron sus expectativas en los vínculos neoclásicos ya mencionados, estos impactos positivos sobre la productividad de las empresas y sectores internacionalizados *no* se difundieron, sino más bien llevaron a una mayor dispersión de los niveles de productividad relativa al interior de las economías.

Lo anterior indica también que la reestructuración no fue “neutral” en términos de sus efectos sobre los distintos agentes económicos. Las principales ganadoras fueron las empresas multinacionales y las grandes firmas nacionales en sectores con ventajas

comparativas estáticas, mientras las empresas nacionales de los sectores de sustitución de importaciones y, en especial, muchas empresas medianas y pequeñas, tanto urbanas como rurales, no fueron capaces de competir y en consecuencia, tuvieron altas tasas de mortalidad. Más en general, el desempeño de las empresas pequeñas estuvo estrechamente relacionado con el dinamismo de los sectores en los que tienen una elevada participación en la producción.<sup>2</sup>

#### 4. El cambiante marco institucional

Los cambios en las políticas públicas que se produjeron durante el período de reformas tuvieron por objeto trazar nuevos límites entre la actividad pública y la privada. Los países de la región enfrentaron el reto de la modernización de las instituciones del sector público, tanto en lo que se refiere a tamaño como a las reglas del juego para su funcionamiento (políticas, régimen jurídico y patrones de comportamiento). Cuando las reformas comenzaron a dar fruto, ambos aspectos resultaron decisivos. Como lo demuestra la experiencia de varios países, algunas de las reformas institucionales que se introdujeron fueron fundamentales para determinar el equilibrio de los beneficios y costos en juego, en el avance hacia la liberalización económica.

Aunque en este campo la mayoría de los países de la región tienen mucho camino por recorrer, se ha logrado progresar en algunos aspectos. A nivel macroeconómico, una amplia variedad de facultades de supervisión discrecionales ha sido sustituido por un menor número de normas generales, que armonizan mejor con las leyes del mercado, pero que al mismo tiempo son más rigurosas en cuanto a su cumplimiento. Al mismo tiempo, las funciones se han distribuido más claramente (por ejemplo, entre las autoridades fiscales y monetarias), lo que permite un control mutuo y una mejor rendición de cuentas. En general, como se ha visto, estos cambios han fortalecido la confianza de los agentes económicos en las autoridades macroeconómicas.

---

<sup>2</sup> Véase un amplio estudio acerca del problema de los ganadores y perdedores en CEPAL (2003), Stallings y Peres (2000) y Peres (1998) y del dinamismo de las empresas pequeñas en Peres y Stumpo (2000).

Otras reformas institucionales y organizativas tuvieron origen en sectores en los que se redefinieron en forma marcada los límites entre la gestión pública y privada. Uno de ellos fueron los servicios de infraestructura (particularmente transportes, telecomunicaciones y energía), en los cuales la acción pública se orientó de manera creciente al fomento y regulación de la inversión privada. Como complemento de ello, y de cambios en otros ámbitos de la actividad económica, se desarrollaron nuevas capacidades institucionales para promover la competencia y proteger a los consumidores. Como parte de este proceso, se dividieron labores que antes habían estado unidas al funcionamiento de los monopolios estatales, con lo cual se separó el diseño de las políticas de las funciones de regulación, financiamiento y provisión de los servicios, incluso en los casos en que esta última siguió estando en manos del Estado. En el diseño de la política social (educación, salud, pensiones y vivienda) ocurrieron cambios similares que, en algunos casos, estuvieron acompañados de programas innovadores para financiar los servicios correspondientes.

Aunque las instituciones que intervienen en todos estos ámbitos han sacado numerosas enseñanzas del proceso, los resultados logrados fueron modestos en comparación con la magnitud del reto y todavía hay un activo proceso de aprendizaje institucional en marcha. Estos rezagos tuvieron importantes consecuencias económicas. Así, el ambiente más competitivo y la ampliación de los espacios para la actividad privada generaron progresos en términos de disputabilidad (*contestability*) de los mercados y eficiencia, para beneficio potencial de los usuarios y de la asignación de los recursos. Sin embargo, la creciente concentración económica creó presiones en el sentido contrario, incluso en sectores productores de bienes transables. Esta tensión tuvo consecuencias complejas cuando la política de apertura a la inversión privada no se orientó expresamente a aumentar la competencia, e incluso sustituyó (al menos transitoriamente) los monopolios estatales por monopolios privados y, de manera más general, cuando el desarrollo de regímenes regulatorios se produjo con rezagos. Además, en los casos en que los procesos de privatización fueron mal diseñados, y no existió una regulación previa de la actividad correspondiente, se produjeron transferencias masivas de riqueza hacia algunos agentes privados. En cuanto a la provisión de servicios sociales, se produjo otro tipo de problemas, según se señala más adelante.

#### **IV. FRAGILIDAD DE LAS TENDENCIAS SOCIALES**

##### **1. Debilidad de los mercados de trabajo**

El creciente dualismo o heterogeneidad estructural que caracterizó a América Latina durante el período de reformas se ha manifestado particularmente en el comportamiento de los mercados de trabajo (OIT, 1999; CEPAL, 2002a, capítulo 10; Weller, 2000). Pese a que el crecimiento económico fue más rápido que en la “década perdida” de los años ochenta, en la década de los noventa el desempleo abierto aumentó casi tres puntos porcentuales y se elevó súbitamente en algunos países, particularmente durante períodos de grandes perturbaciones externas. Los indicadores de deterioro de la calidad del empleo son aún más generalizados, según se aprecia en el incremento relativo del empleo en sectores de baja productividad. El empleo urbano de carácter informal se elevó de 43.0% a 48.4% entre 1990 y 1999, con lo cual el sector informal generó siete de cada diez nuevos empleos urbanos. Este deterioro se observa también en el incremento relativo del empleo temporal, en la menor cobertura de los sistemas de seguridad social, particularmente en el caso de las personas que trabajan en la pequeña empresa, e incluso en el número de personas que trabajan sin contrato –que es, sin duda, el indicador más notorio de falta de protección laboral (Tokman y Martínez, 1999; CEPAL, 2002a, capítulo 10).

La combinación de desempleo e informalidad dependió, entre otros factores, de los patrones de crecimiento económico, las políticas laborales y la migración internacional de mano de obra. En todo caso, la mayoría de los países registró un deterioro en uno u otro de estos aspectos, o en ambos, lo que indica que se complementaron como mecanismos de ajuste del mercado de trabajo (véase el Gráfico 8). Uno de los factores específicos que desempeñó un papel importante en este proceso fue el patrón de especialización internacional (CEPAL, 2002a, capítulo 10; Stallings y Weller, 2001). Como lo indica el Cuadro 4, el patrón de especialización del “norte” en manufacturas (y algunos servicios) ha sido mucho más eficaz para generar empleo, en especial empleo asalariado en sectores de bienes transables, que la especialización del “sur” en bienes intensivos en recursos naturales. Como el empleo en sectores de bienes y servicios no comercializables

internacionalmente no siguió los patrones de especialización (particularmente en relación con el empleo asalariado), mientras sí lo hizo en los sectores de bienes transables, el crecimiento del empleo fue más dinámico en el norte de la región. El mejor desempeño en el mercado de trabajo de los países que adoptaron el patrón de especialización del “norte” también puede observarse en el Gráfico 8, que muestra que la combinación más adversa de empleo informal y desempleo se da en la mayoría de los países de América del Sur.

(INSERTAR EL GRÁFICO 8)

(INSERTAR EL CUADRO 4)

La débil generación de empleo y su concentración en actividades de baja productividad indican que América Latina no ha estado aprovechando las oportunidades que brinda la actual etapa de transición demográfica, caracterizada por un crecimiento relativamente rápido de la población en edad de trabajar y por la reducción de las tasas de dependencia familiar que ha favorecido la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Esto se refleja en el hecho de que, mientras el crecimiento demográfico se redujo de 2.7% al año en el período 1950-1980, a 1.7% en los años noventa, la población económicamente activa aumentó a un ritmo muy similar (2.7% en el primer período y 2.6% en la década de 1990). Esto debería haber permitido tasas de crecimiento del producto por habitante muy superiores en años recientes, es decir, el patrón inverso al que se ha venido observando. Esto indica, por lo demás, que, en contra de lo que sugieren algunos análisis, este “bono demográfico” no se capta automáticamente y, de hecho, América Latina no lo ha captado en las últimas décadas.

Otro fenómeno generalizado ha sido la ampliación de la brecha de remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados (CEPAL, 1997; 2002a, capítulo 10). Como lo indica el Cuadro 5, sólo algunos países han logrado evitar esta tendencia. Un análisis detallado indica que ha sido principalmente el resultado del aumento de la brecha de ingresos entre los trabajadores con educación universitaria y sin ella (Morley, 2000). El carácter generalizado de esta tendencia indica que no se explica por la divergencia de los

patrones de especialización de la región sino más bien por el cambio tecnológico y el crecimiento relativo de sectores (en especial de algunos servicios) con una elevada demanda de mano de obra calificada. En vista de estas tendencias adversas, el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo es quizás el patrón más positivo que se observa en los mercados de trabajo de la región. En varios países, esta tendencia ha estado acompañada de una reducción de la brecha de remuneraciones por género que, aún así, sigue siendo muy elevada.

## 2. El gasto social y la reestructuración de los servicios sociales

Si la evolución del mercado de trabajo ha sido la tendencia social más adversa en América Latina, la más favorable ha sido el aumento del gasto en el sector social, que se elevó de 10.4% del PIB en 1990-1991 a 13.1% en 1998-1999, alcanzando así los niveles más altos de la historia de la región (CEPAL, 2000a y 2000b). Además, el aumento ha tendido a ser más rápido en los países de menor ingreso per cápita, en los que el gasto es generalmente menor, debido al menor desarrollo de sus sistemas de seguridad social. Uruguay y Brasil han ampliado su liderazgo en este campo, conjuntamente con Argentina, Costa Rica y Panamá. Colombia es el único país que ha pasado de tener niveles relativamente bajos de gasto social a cifras superiores al patrón medio de la región en términos de la relación entre gasto social e ingreso per cápita de los países (véase el Gráfico 9). En todo caso, las disparidades regionales siguen siendo amplias y en muchos países de la región los niveles de gasto público social continúan siendo claramente inadecuados.

(INSERTAR EL GRÁFICO 9)

El aumento del gasto ha estado acompañado de la aplicación de criterios de asignación más selectivos (focalización), que explican algunas de las diferencias más notorias en el impacto distributivo de los distintos tipos de gasto (CEPAL, 2000a y 2000b). También se ha modificado la forma de asignar los recursos públicos, a través de sistemas más descentralizados. Sin embargo, los problemas de eficiencia y calidad de los servicios sociales continúan siendo importantes. Además, los aumentos del gasto y el mejoramiento de la focalización no siempre se reflejan en la evolución de la cobertura de los servicios

para distintos grupos socioeconómicos. Así, pese al aumento de la cobertura de la enseñanza secundaria –que, en todo caso, ha sido más pausado que el de competidores de Asia oriental–, las disparidades en el acceso de los cuartiles superior e inferior de la distribución del ingreso a este nivel educativo han aumentado en la última década (CEPAL, 2002a, capítulo 10). Además, como ya se señaló, en la mayoría de los países la cobertura de la seguridad social se ha estancado o incluso retrocedido. Por otra parte, es probable que las diferencias en la calidad de los servicios que reciben los distintos sectores sociales estén aumentando.

En algunos países, el incremento del gasto ha llevado al desarrollo de esquemas de participación privada en el suministro de algunos servicios sociales, en especial seguridad social y vivienda para la población de bajos ingresos. Esto puede haber traído consigo progresos en términos de eficiencia, incluida la aplicación de criterios de equivalencia entre el pago de las cotizaciones al sistema de seguridad social y las prestaciones proporcionadas por él, pero no hay evidencia concluyente al respecto. Sin embargo, en muchos casos, la oferta privada de servicios ha tenido a concentrarse en los sectores de mayores ingresos y menor riesgo, con menoscabo de los principios de universalidad y solidaridad que deberían regir el diseño de los sistemas de seguridad social (CEPAL, 2000a). Cabe señalar que en el pasado estos principios tampoco se aplicaron en forma adecuada en la región, como lo indica la cobertura parcial y segmentada de dichos sistemas en el período de industrialización liderada por el Estado, que incluyó la proliferación de esquemas especiales, que beneficiaban a determinados sectores sociales.

### 3. Pobreza y distribución del ingreso

Durante la “década perdida”, la incidencia de la pobreza aumentó dramáticamente en América Latina, pasando de 40.5% a 48.3% de la población total. La recuperación del crecimiento económico permitió reducir sensiblemente dicho indicador, a 43.5% en 1997, aunque el número de pobres se mantuvo estable, en cerca de 200 millones de personas. Aún más importante, a lo largo de las dos últimas décadas la relación entre el PIB per cápita y la incidencia de pobreza experimentó una trayectoria asimétrica, lo que indica que la crisis de la deuda tuvo efectos adversos permanentes sobre la pobreza (véase el Gráfico 10). De esta

manera, mientras en 1997 el PIB per cápita superaba los niveles de 1980 en alrededor de 6%, la incidencia de pobreza seguía superando en tres puntos porcentuales los niveles prevalecientes antes de la crisis de la deuda. Además, la evolución positiva de este indicador se interrumpió durante la “media década perdida” que se inició en 1998, cuando unos 20 millones de personas adicionales cayeron por debajo del umbral de pobreza. Además, el alivio de la pobreza “dura”, particularmente en las zonas rurales, ha representado un reto importante para todos los países de la región.

(INSERTAR EL GRÁFICO 10)

El empeño para reducir la pobreza ha tenido resultados diversos a lo largo y ancho de la región. En algunos países (entre los cuales se destaca Venezuela), las tasas de pobreza siguen siendo superiores a las de 1990 (véase el Cuadro 5) y en un grupo aún más numeroso no se han recuperado los niveles prevalecientes antes de la crisis de la deuda. El determinante más importante de esta evolución ha sido el crecimiento económico. Sin embargo, hay grandes diferencias en el efecto que tuvo el crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza en los distintos países de la región (véase el Gráfico 11). Chile, que en la década de 1990 fue el país que experimentó el crecimiento económico más acelerado, tuvo también un desempeño satisfactorio en la reducción de la pobreza. Asimismo, los resultados positivos de Costa Rica y el deficiente desempeño de Colombia y Honduras pueden atribuirse a diferencias en los ritmos de crecimiento económico. Sin embargo, otros países se apartan significativamente del patrón promedio: Uruguay y Brasil han tenido resultados superiores a los esperados en materia de disminución de la pobreza, dados sus ritmos de crecimiento económico, mientras los de Argentina, México y Venezuela han sido mucho peores. Las desviaciones con respecto al patrón pueden explicarse por factores específicos, incluido el extenso sistema de protección social existente en Uruguay y las políticas de ingreso mínimo de Brasil. El fin de la hiperinflación también tuvo consecuencias favorables en todos los países que sufrieron esa traumática experiencia.

Finalmente, todo indica que las políticas de salario mínimo también tuvieron efectos positivos sobre la evolución de la pobreza.<sup>3</sup>

(INSERTAR EL CUADRO 5)

A diferencia de la pobreza, la distribución del ingreso ha evolucionado de manera dispar en la región, aunque en general ha tendido a deteriorarse. En varios países, la distribución del ingreso, medida ya sea por el coeficiente de Gini o por la pobreza relativa, mostró una tendencia negativa en los años noventa y sólo en algunos casos experimentó la tendencia contraria --y algunos de estos casos son discutibles<sup>4</sup> (véase el Cuadro 5). Pese a que es difícil comparar los datos de distribución del ingreso durante períodos prolongados, no hay ningún país de la región en donde los niveles de desigualdad sean inferiores a los imperantes hace tres décadas y, por el contrario, muchos en los cuales la desigualdad ha aumentado. Uruguay es quizá el único país en el que la reducción de los niveles de pobreza en los años noventa estuvo acompañada por de una distribución relativamente equitativa del ingreso, pero incluso allí los indicadores distributivos no han alcanzado aún los niveles favorables que disfrutaba el país hace treinta años. Aunque no hay encuestas de hogares comparables, es probable que la distribución del ingreso de Cuba siga siendo la más equitativa de la región, pese a que ésta empeoró durante la profunda crisis económica que experimentó a comienzos de la década de los noventa --que generó, además, una importante caída del consumo per cápita-- y el proceso de reestructuración posterior.

(INSERTAR EL GRÁFICO 11)

Los estudios de la CEPAL demuestran que las desigualdades obedecen a una conjunción de factores educativos, demográficos, ocupacionales y patrimoniales. En lo que

---

<sup>3</sup> Respecto de los factores determinantes de la pobreza, véase CEPAL (1997, 2000<sup>a</sup>, 2000b, y 2001) y Morley (2000).

<sup>4</sup> Este es particularmente el caso de Honduras, donde es difícil comparar las encuestas por hogares a lo largo del tiempo, así como de Colombia, donde la distribución del ingreso ha empeorado claramente en las zonas urbanas pero ha mejorado en las zonas rurales. La comparación en el tiempo de las encuestas por hogares de Paraguay, donde el Cuadro 5 muestra un marcado incremento de la desigualdad a lo largo de la década de 1990, también es problemática.

respecta a los dos primeros, en los años noventa se lograron algunos avances. Como ya se observó, la cobertura de la educación aumentó, aunque hay señales de creciente dispersión, tanto en este indicador como de la calidad de la enseñanza entre los distintos grupos de la población. La dependencia demográfica se redujo, pero siguió siendo un factor importante en los países en que hay un rezago significativo en la transición demográfica. Por el contrario, como ya se señaló, en materia de empleo se ha producido un deterioro. En esta materia, la creciente integración de la mujer en el mercado de trabajo es uno de los pocos factores que ha tenido efectos positivos, tanto en la distribución del ingreso como en otros aspectos del desarrollo. En cuanto a la desigualdad en materia de riqueza, no se tiene información concluyente, pero es muy posible que la situación también haya empeorado.

Debido a las crecientes exigencias de educación en todas las ocupaciones, los avances en materia educativa han sido incapaces de aumentar las oportunidades de empleo e ingresos de la población. Desde el punto de vista del mercado de trabajo, el rendimiento decreciente de la educación ha significado que sólo un 47% de los jóvenes de las zonas urbanas y un 28% de los de zonas rurales han mejorado sus perspectivas de ocupación elevando su nivel de instrucción –respecto del de sus padres– más allá de las exigencias, también crecientes, que impone el mercado de trabajo. Esto concuerda con lo que señalan las encuestas de hogares, en el sentido de que sólo la mitad de los jóvenes latinoamericanos piensa que tendrá mejores oportunidades que sus padres (CEPAL, 1998a y 2000b).

La mayor demanda de mano de obra calificada también ha anulado los efectos favorables de la ampliación de la cobertura de la enseñanza secundaria sobre la distribución del ingreso. Como ya se dijo, una indicación de ello es la creciente brecha de ingresos entre los trabajadores que tienen educación universitaria y aquellos que no han alcanzado este nivel educativo. En algunos países, las disparidades de ingreso entre los trabajadores con alguna educación secundaria y aquellos que sólo cuentan con educación básica ha disminuido levemente, pero ello ha estado más que compensado por la mayor dispersión de ingresos entre los trabajadores que cuentan con estudios universitarios y el resto de la población (Morley, 2000).

En términos analíticos, hay grandes discrepancias en la literatura existente en torno a las posibles explicaciones de estas tendencias distributivas adversas. Los distintos estudios han centrado la atención en los efectos de las reformas estructurales, la crisis de la deuda o tendencias más universales, asociadas con factores tecnológicos y de otra índole que influyen en las diferencias de salario de acuerdo a la calificación.<sup>5</sup> Los estudios de Berry (1998) se destacan por el énfasis temprano en los efectos distributivos adversos de las reformas estructurales, una hipótesis que ha recibido un apoyo creciente en investigaciones posteriores. A juzgar por el análisis de la Sección III, la creciente heterogeneidad estructural de los sistemas productivos es un vínculo importante entre las reformas estructurales y el deterioro de la distribución del ingreso, pero hay otros factores que afectan los diferenciales de ingreso –algunos de ellos de alcance mundial– que también han desempeñado un papel en esta materia.

En todo caso, las recientes tendencias adversas han agravado los patrones negativos de distribución, que ya eran manifiestos en América Latina en etapas anteriores de desarrollo. De ahí que la falta de equidad no sea tan solo una característica del reciente período de reformas, sino una condición preexistente que revela la existencia de graves problemas de estratificación social que se han transmitido de modelo en modelo, y de generación en generación (CEPAL, 2000a, 2000b).

## **V. EL CAMINO HACIA DELANTE**

Cuando volvemos la mirada hacia los efectos de la liberalización económica de América Latina, resulta evidente que se sobrestimaron las ventajas de las reformas y se pasaron por alto sus riesgos. Las reformas tuvieron éxito en muchos aspectos, particularmente en la reducción de la inflación la mayor credibilidad en las autoridades macroeconómicas. Así mismo, indujeron un mayor crecimiento y diversificación de las exportaciones y atrajeron inversión extranjera directa. Pero también fueron frustrantes, debido al bajo nivel e inestabilidad del crecimiento económico, a la creciente heterogeneidad estructural de los sistemas productivos y, en especial, a los desalentadores

---

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, Altimir (1997), Berry (1998), Morley (1995 y 2000), BID (1997 y 1999), CEPAL (1997).

resultados sociales. Algunos de los supuestos fundamentales de los reformadores resultaron ser totalmente errados, en especial la hipótesis de que una tasa de inflación baja y un mejor control de los déficit fiscales asegurarían el acceso estable a los mercados internacionales de capital y un crecimiento dinámico y que la mayor productividad de las empresas y sectores líderes se difundiría automáticamente a través de toda la economía, generando una aceleración general del crecimiento económico.

La interpretación de los deficientes resultados de las reformas continúa siendo objeto de grandes controversias. De acuerdo con los analistas más ortodoxos, son consecuencia de un compromiso insuficiente con el programa original de reformas y, por lo tanto, que la solución a la frustración actual es una liberalización aún mayor de las economías de la región. Una hipótesis alternativa, muy en boga, hace hincapié en que el "Consenso de Washington" original fue un programa incompleto, que debe ser complementado con una "segunda generación" de reformas, basadas en un mayor desarrollo institucional y social (Kuczynski y Williamson, 2003). Algunas de las propuestas que se derivan de este razonamiento son ambiciosas y bienvenidas (véase, por ejemplo, Birdsall y de la Torre, 2001). Sin embargo, estas dos visiones comparten una percepción lineal del proceso de reformas, y no reconocen que algunos de los supuestos básicos del proceso de liberalización estaban, de hecho, equivocados y que, en consecuencia, la primera generación de reformas puede haber generado algunos de los problemas que las economías latinoamericanas enfrentan actualmente y que, por lo tanto, es esencial "reformular las reformas" (Ffrench-Davis, 2000; CEPAL, 2000a). Más aún, el supuesto básico de una "receta" única pasa por alto la esencia del desarrollo institucional y de la democracia, esto es, la diversidad y el papel crítico que juega el aprendizaje, que también da lugar a trayectorias diversas. En realidad, y tal como se indicó en la Sección II.1, en la práctica el proceso de reformas ha tenido más diversidad de lo que se le reconoce comúnmente.

Así las cosas, la línea más promisoría consiste en reconocer que aunque es indispensable consolidar los aspectos positivos del proceso de reformas macroeconómicas y estructurales, así como la nueva agenda de reformas institucionales y sociales, hay que

corregir al mismo tiempo los problemas que se han hecho evidentes durante la "primera generación" de reformas. Estos problemas se ubican en tres áreas esenciales: (1) la visión limitada de estabilidad macroeconómica, que se ha traducido en la aplicación de políticas macroeconómicas procíclicas, que agudizan los efectos de la volatilidad de los capitales internacionales y, a través de la mayor inestabilidad *real* de las economías --es decir, de la mayor inestabilidad del ciclo económico--, generan mayores riesgos a los inversionistas y tensiones sociales adicionales en países que no disponen de sistemas adecuados de protección social; (2) la ausencia de reconocimiento de que el surgimiento de actividades económicas dinámicas no es un resultado espontáneo del funcionamiento de economías abiertas y liberalizadas, y que los encadenamientos productivos y tecnológicos entre las empresas y sectores dinámicos y el resto de la economía no son tampoco automáticos; y 3) la ausencia de un reconocimiento claro de que es preciso incorporar las prioridades *sociales* en las políticas *económicas*, es decir en las políticas macroeconómicas, sectoriales y microeconómicas y, en consecuencia, que la política social no debe jugar meramente un papel compensatorio (y en muchos casos residual). Además, es necesario reconocer expresamente que todos estos problemas tienen diversas soluciones y que la democracia debe cumplir una función esencial en la búsqueda de políticas adecuadas para cada caso. Este es el punto de vista impulsado por Rodrik (1999, 2001a, 2001b), la CEPAL (2000a) y el presente autor (Ocampo, 2002a), entre otros. Estos temas se abordan con mayor detenimiento en los dos ensayos subsiguientes de este libro.

## Bibliografía

- Altimir, Oscar (1997), “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”, *Desarrollo económico*, vol. 37, No. 145, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio.
- Banco Mundial (2002), *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*, David De Ferranti y otros (comps.), Washington, D.C., World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoints.
- \_\_\_\_\_ (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry (comps.), Washington, D.C., World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoints.
- Berry, Albert (1998), *Confronting the Income Distribution Threat in Latin America: Poverty, Economic Reforms, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- BID (Banco Interamericano del Desarrollo) (1999), *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1997), *América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C.
- Birdsall, Nancy, Augusto de la Torre y Rachel Menezes (2001), *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Washington, D.C., Dotación Carnegie para la paz internacional.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) <sup>(2000)</sup>, *La industrialización y el Estado en América Latina: los años de la postguerra*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003), “Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa”, por aparecer.
- \_\_\_\_\_ (2002a), Globalización y desarrollo (LC/G.2157(SES.29/3)), documento preparado para el vigesimonoveno período de sesiones de la CEPAL (Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2002b), *Growth with Stability: Financing for Development in the New International Context*, serie Libros de la CEPAL, N° 67 (LC/G.2171-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.G.20.
- \_\_\_\_\_ (2002c), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.

- \_\_\_\_\_ (2001), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- \_\_\_\_\_ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1998a), *Panorama social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1998b), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL/PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2001), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, serie Libros de la CEPAL, N° 68 (LC/G.2145/Rev.1-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.48.
- Correa, Rafael (2002), “Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad”, *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P), Santiago de Chile, abril.
- David, M. Beatriz (2000), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: ¿la construcción de un nuevo modelo?*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- Dirven, Martine (1997), “El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas”, serie Desarrollo productivo, N° 43 (LC/G.1961), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Edwards, Sebastián (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Washington, D.C., Banco Mundial/Oxford University Press.

- Escaith, Hubert y Samuel 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*, vol. 68, N° 272, México, D.F., octubre-diciembre.
- Ffrench-Davis, R. (2003), “Financial crises and national policy issues: an overview”, *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (comps.), Londres, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Palgrave/Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Londres y Nueva York, Macmillan/St Martin's Press.
- Hofman, André (2001), *Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 8 (LC/L.1665-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N°de venta: E.01.II.G.199.
- Katz, Jorge (2001), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, serie Libros de la CEPAL, N° 64 (LC/G.2129-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N°de venta: S.01.II.G.22.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson, eds. (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, marzo.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón (2002), *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Lora, Eduardo (2001), “Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It”, Working Paper Series N° 466, Washington, D.C., Departamento de Investigación, Banco Interamericano del Desarrollo (BID).
- Lora, Eduardo y Ugo Panizza (2002), “Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny”, documento presentado en el Seminario “Reforming Reforms”, Reunión Annual del Banco Interamericano de Desarrollo (Fortaleza, 11 de marzo).
- \_\_\_\_\_ y Felipe Barrera (1998), “El crecimiento económico en América Latina después de una década de reformas estructurales”, *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, vol. extraordinario, Madrid.

- Moguillansky, Graciela y Ricardo Bielschowsky (2000), *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica.
- Morley, Samuel (2000), *La distribución de ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (1995), *Poverty and Inequality in Latin America: the Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Morley, Samuel , Roberto Machado y Stefano Pettinato (1999), *Indexes of Structural Reform in Latin America*, serie Reformas económicas, N° 12 (LC/L.1166-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, José Antonio (2002a), “Rethinking the development agenda”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26, N° 3, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2002b), “Developing countries’ anti-cyclical policies in a globalized world”, *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Amitava Dutt y Jaime Ros (comps.), Aldershot, Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis”, *El impacto de las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario de América Latina*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999), “Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas”, *Memoria del Director General*, decimocuarta Reunión regional para las Américas, Lima, 24 al 27 de agosto.
- Peres, Wilson (coord.) (1998), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos. Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (2000), “Small and medium-sized manufacturing enterprises in Latin America and the Caribbean under the new economic model”, *World Development*, vol. 28, N° 9, septiembre.
- Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001), “Trade policy and economic growth: a skeptic’s guide to the cross-national evidence”, *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff (comps.), Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Rodrik, Dani (2001a), “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, *Revista de la CEPAL*, N° 73 ( LC/G.2130-P), Santiago de Chile, abril.

- \_\_\_\_\_ (2001b), “Development strategies for the next century”, *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Boris Pleskovic y Nicholas Stern (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial/Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries*, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Stallings, Barbara y Jürgen Weller (2001), “El empleo en América Latina, base fundamental de la política social”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P/E), Santiago de Chile, diciembre.
- Stallings, Barbara, Jürgen Weller y Wilson Peres (2000), *El crecimiento del empleo y la equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica.
- Tokman, Victor E. y Daniel Martínez (comps.) (1999), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.D.1.
- Weller, Jürgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe durante los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica
- Williamson, John (1990), “What Washington means by policy reform”, *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, J. Williamson (comp.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.