

Ajustes y reformas económicas en los países andinos: entre el optimismo y la desesperanza

MARCO ROMERO*

Los países que conforman la región andina enfrentan una crisis económica y política, caracterizada por una inestabilidad persistente, alta vulnerabilidad externa, un crecimiento económico poco satisfactorio, una creciente movilización social de diversos sectores descontentos y agudos problemas de gobernabilidad. Las sociedades andinas se han convertido actualmente en la región 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 los años setenta y los de América Central en los ochenta.

El clima de satisfacción y seguridad que prevalecía en la primera mitad de la década del noventa ha dado paso a un sentimiento de fragilidad y vulnerabilidad frente a los procesos y fenómenos que se generan en la economía y en la política mundial; la 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, son crecientemente cuestionadas por los limitados resultados obtenidos, tanto en el crecimiento de la producción y del empleo como en la distribución de los costos y beneficios del proceso.

En tal sentido, muchos consideran que uno de los principales objetivos de Estados Unidos, para impulsar la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), es el tratar de establecer una especie de candado a las reformas estructurales, que impida su eventual reversión, consagrando sus elementos principales como parte de las normas "comerciales" hemisféricas.

* Profesor y coordinador del Programa de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

En los últimos años ha surgido una extensa literatura dedicada al análisis y evaluación de las reformas aplicadas en América Latina y el Caribe desde la crisis de la deuda; los métodos de análisis, los países considerados, los resultados obtenidos y las recomendaciones que se derivan de dichos estudios son muy diversos.

A continuación revisaremos una parte de la literatura más relevante, así como la evidencia disponible sobre el proceso de reforma en los países

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.

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. No pretendemos hacer una evaluación cuantitativa de las reformas aplicadas ni de sus resultados. Concluiremos señalando algunos de los principales desafíos que encara la región.

de las reformas aplicadas ni de sus resultados. Concluiremos señalando algunos de los principales desafíos que encara la región.

La crisis de la deuda que enfrentaron los países andinos y el resto de América Latina desde comienzos de los años ochenta, en el marco del embate teórico del neoliberalismo los llevó a plantearse 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, financiados por las instituciones financieras multilaterales, con los cuales trataban de enfrentar la crisis.

Se trata de un cambio en la política económica y social hacia un nuevo equilibrio en la relación Estado-mercado, como un proceso mundial, que arranca a fines de la década de los setenta, involucra a países desarrollados y en desarrollo, incorpora componentes domésticos e internacionales y tiene efectos que penetran en todos los ámbitos de la economía y de la sociedad; entre ellos se destaca, por su magnitud y su carácter universal, el impacto de los procesos asociados a la globalización, en la desigualdad económica y social, que profundiza las brechas en la distri-

bución del ingreso entre países y al interior de los mismos.¹

Los profundos desequilibrios macroeconómicos que experimentaron los países andinos en los años ochenta, que llegaron a niveles de aguda hiperinflación en Bolivia y Perú, unidos a las exigencias de los organismos financieros multilaterales plantearon la necesidad de implementar paquetes de reforma estructural, orientados a modificar la lógica del funcionamiento de la economía. Así, desde mediados de la década de los ochenta, en los casos más tempranos, pero sobre todo a fines de la misma y a inicios de los noventa, todos los países andinos comenzaron a instrumentar paquetes de reforma. Las diferencias en cuanto al inicio de las reformas, sus componentes, su ritmo y profundidad, al igual que el orden y la forma en que fueron abordadas estuvieron determinados por las condiciones económicas y políticas de cada país, especialmente en cuanto a la magnitud de la crisis, las características de su régimen político y las modalidades específicas de su vinculación con la economía mundial.

De acuerdo con la clasificación incluida en un trabajo publicado por el Banco Mundial, Bolivia constituiría un “reformador temprano”, ya 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 al Ecuador se lo considera como un país “no reformista”.² Un análisis posterior plantea una clasificación de los países según su índice de eficiencia de las políticas en 1985-86 y 1995, destacando el momento y la velocidad de las reformas estructurales;³ según dicha clasificación Colombia sería un reformador gradual, Bolivia y Perú serían 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, las privatizaciones de empresas públicas, las reformas laborales y la reforma del sistema de pensiones.

Los países andinos han realizado casi completamente las tres primeras reformas mencionadas; pero 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 apare-

cen 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 las de primera generación.

La reforma comercial incluyó la drástica reducción –muchas veces unilateral– de los niveles y de la dispersión de los aranceles aplicados; con ello los aranceles promedio de América Latina cayeron de 41,6 por ciento a fines de los años ochenta, a 13,7 por ciento en 1995; mientras los aranceles máximos bajaron de un promedio de 83,7 por ciento a 41 por ciento. En la región andina, para 1995, el arancel promedio de Colombia, Venezuela y Ecuador era menor al 12 por ciento, en Bolivia se acercaba al 10 por ciento y en Perú bordeaba el 18 por ciento. En los últimos años esa estructura arancelaria no ha sufrido cambios significativos. 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 tipo administrativo, los registros previos y otros.

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 anti exportador del esquema sustitutivo anterior, mejoraría la asignación de recursos y ayudaría a reducir las presiones inflacionarias.

La liberalización financiera consistió en la eliminación de límites a las tasas de interés y de las asignaciones de crédito obligatorias; desaparecen las fronteras entre las diversas instituciones que operan en esta actividad, se reducen los encajes bancarios y, en general, se desregulan las actividades financieras.

El principal debate que se generó luego de la reforma financiera planteaba la necesidad de introducir, en forma previa o simultánea, mecanismos e instituciones reforzadas de supervisión del sistema financiero. Hoy día prácticamente existe acuerdo respecto de que los cambios institucionales debían preceder a la liberalización de los mercados.⁵ También se discutió mucho en torno a la secuencia de las reformas, en particular respecto de 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.

La reforma tributaria, de la cual han existido varias versiones en la

región, pretendía modificar y simplificar la estructura tributaria, incrementar la recaudación e implantar un sistema considerado 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; han sido Bolivia y Perú los más activos en este campo, si bien en períodos y con modalidades diferentes. Este proceso ha sido uno de los principales mecanismos de atracción de inversión extranjera directa hacia la región en los años noventa. 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 la primera se busca sobre todo flexibilizar las relaciones laborales, incorporando los contratos temporales, la remuneración por hora y reduciendo los costos de despido de un trabajador. Las reformas del sistema de pensiones tratan 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 sigue discutiéndose en el Ecuador.

Como hemos visto, 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”, que incluyen la modernización del sistema judicial y del sector de la educación. Al inicio, la combinación de componentes y la profundidad en la aplicación de las reformas han sido algo diferentes en los diversos países de la región andina. No obstante, todos ellos llevan al menos una década de reformas estructurales, lo que parece un período prudencial para analizar los resultados obtenidos.

Varios analistas oficiales, que destacan el ejemplo chileno, anotan que el período de vigencia de las reformas sería aún muy corto y no permitiría hacer una evaluación válida, puesto que sus beneficios demorarían al menos dos décadas en manifestarse; según dicho criterio,

los beneficios de las reformas en los países andinos estarían “ocultos para los observadores contemporáneos”, por el limitado tiempo transcurrido.⁶

Por otro lado, existen 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 presentes en cada período, del ambiente interno o del entorno 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. Además, en tales modelos es muy difícil definir, con una sola o pocas variables, un conjunto muy amplio de aspectos incluidos en cualquiera de las reformas; o tomar en cuenta la incidencia de la secuencia de las reformas emprendidas simultáneamente y de su forma de aplicación, en los resultados.

Ante la creciente percepción de insatisfacción y decepción, por parte de la opinión pública y de diversos sectores académicos y sociales, por los pobres resultados obtenidos con las reformas, que han significado esfuerzos muy grandes para los pueblos de los países que las han emprendido, se han desarrollado numerosos trabajos que tratan de demostrar que los resultados, aun cuando limitados, irían en la dirección correcta; por ello deberían continuarse y aun reforzarse las reformas con más de lo mismo o con otras en el campo de la educación y salud, que permitirían alcanzar todos los frutos esperados de las reformas.

Así, en el trabajo del BID antes citado, se evalúa econométricamente los efectos de las reformas, utilizando información del período 1991-1995. Entre sus principales conclusiones se incluyen las siguientes: que las reformas “deberían haber ayudado al crecimiento”; que América Latina no registra una aceleración mayor del crecimiento, en el período 1991-95 y presenta una brecha anual frente al dinamismo del Asia, durante el período de reforma, de 4,5 puntos porcentuales. Esta diferencia se explicaría por “diferencias estructurales y transitorias” entre las dos regiones que se “sospecha” 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 adecuada sincronización. Por lo tanto, para lograr mejores tasas de crecimiento a largo plazo, sería preciso 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 a 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 las reformas.⁸

Según estas evaluaciones, las reformas habrían generado un crecimiento adicional de 1,5 a 2 puntos porcentuales por año. Sin embargo, la aceleración efectivamente registrada sería de 1,2 por ciento 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 noventa, frente a los dos quinquenios anteriores. Incorporando tales elementos se estima que el mayor crecimiento generado por las reformas sería de 2,5 por ciento anual.⁹ No se hace mención importante sobre el carácter extraordinario del período 1991-94, 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 revaluación de los tipos de cambio y un fuerte aumento de las importaciones e incidió en los resultados de las reformas.

En definitiva, se destacan los logros alcanzados en la estabilización de la economía, con tasas de inflación significativamente menores que las de períodos anteriores y cierto avance hacia el equilibrio fiscal; no obstante, las tasas de crecimiento del producto han sido muy volátiles e inestables, debido en parte a las excesivas y bruscas oscilaciones de los términos de intercambio y de los flujos financieros internacionales.

Una de las evaluaciones más recientes y completas de las reformas estructurales es la realizada por la CEPAL, si bien incluye solo una muestra de países entre los cuales están tres de la región andina: Bolivia, Colombia y Perú.¹⁰

Ese trabajo cuestiona 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 re-

El principal debate que se generó luego de la reforma financiera planteaba la necesidad de introducir, en forma previa o simultánea, mecanismos e instituciones reforzadas de supervisión del sistema financiero.

formas y políticas; y por prestar poca atención 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. Considera a sus conclusiones preliminares y tentativas puesto que las reformas tienen en muchos casos menos de una década de vida. En términos generales 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 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, gracias al potencial exportador demostrado y al dinamismo de sectores modernos. Empero, sí se han complicado viejos problemas y han aparecido nuevos, como los referidos a las bajas tasas de inversión y de el 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, que han incrementado ciertos desequilibrios y la dependencia de los inestables flujos de capital externo.

Para enfrentar esos problemas se sugieren políticas orientadas a acelerar el crecimiento 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 una mayor cooperación entre el gobierno y el sector privado para 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. A continuación se revisan sus elementos fundamentales y sus efectos más importantes, en términos macroeconómicos y distributivos.

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 noventa, con una tasa media anual de 3,4 por ciento, la más baja desde la posguerra; en tanto que América Latina creció al 3,2 por ciento.¹³ Los países andinos registran una tasa promedio anual simple (es decir sin ponderar por la población de cada país) de 2,9 por ciento, en el período 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 países. Por ejemplo, en América Latina, el coeficiente de las exportaciones e importaciones (expresado como porcentaje respecto del PIB) ha pasado de 8,7 por ciento y 12,1 por ciento en 1980-81, respectivamente, a 19,8 por ciento y 20,1 por ciento 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 por ciento y 37,8 por ciento para las exportaciones e importaciones respectivamente, en 1980-81, a 29,6 por ciento y 28,2 por ciento en 1997-98; en el segundo, los coeficientes son de 19,9 por ciento y 29,4 por ciento y pasan a 32,6 por ciento y 26 por ciento, respectivamente.

La importancia creciente de las transacciones externas significa mayores niveles de interdependencia con el resto del mundo y, por lo tanto, la posibilidad de colocar mayores niveles de producción en el mercado mundial, pero 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 transmiten muy rápidamente a estas economías.

Esta 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 el 40,4 por ciento del total (frente a 44 por ciento 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 el 53,1 por ciento en 1988 y pasan a 48,9 por ciento 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 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, en los cuales se inserta el capital extranjero en forma específica: el primero opera en

Se destacan los logros alcanzados en la estabilización de la economía, con tasas de inflación significativamente menores que las de períodos anteriores y cierto avance hacia el equilibrio fiscal; no obstante, las tasas de crecimiento del producto han sido muy volátiles e inestables.

los países del Cono Sur y en 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, 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 a 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 han caído muy por debajo del nivel que tenían en la década del setenta (superior al 10 por ciento); a pesar de que muestran cierta recuperación a fines de la década de los noventa, solo representan una cuota de mercado de 5,67 por ciento en 1998, casi sin cambio frente al 5,58 por ciento de 1985.

La participación de los países andinos, como grupo en el mercado mundial de importaciones, que fue de 1,28 por ciento en 1985, ha caído a 0,9 por ciento en 1998, con reducciones en todos los países, siendo más pronunciada en Venezuela (debido al derrumbe del precio del crudo en 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 revaluación del tipo de cambio, ha sido la inserción predominantemente importadora de las economías andinas y latinoamericanas, puesto que las importaciones 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 (2000), que incluyen 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 -4,0 por ciento en el período 1983-1990, a -3,2 por ciento en 1991-1994 y a -4,3 por ciento 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 mil millones de dólares, monto apenas inferior al total de ingreso por inversión extranjera directa en la región en ese año, del cual casi un 70 por ciento 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 inversión extranjera directa (IED), el conjunto de América Latina recibió, en promedio, en el período 1995-1998, alrededor del 12 por ciento del total mundial y alcanzó el récord de 90 mil 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; los tres países concentran casi las tres cuartas partes del total canalizado a la región. Un monto importante de la IED se canalizó hacia la compra de empresas públicas que se privatizaban.¹⁵

Los flujos de inversión extranjera hacia los países andinos crecieron con una tasa promedio anual de 39,9 por ciento entre 1993 y 1997, lo que llega hasta un récord de 14 mil millones en 1997; luego los efectos de la crisis asiática provocaron una reducción de 26 por ciento 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 período 1994-1996, cuando el Perú apli-

có un agresivo proceso de privatización de empresas públicas, recibió en promedio el 42 por ciento 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 noventa por una volatilidad extrema como resultado de las periódicas crisis financieras y sus repercusiones que han afectado a Latinoamérica. Las más importantes fueron 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 las condiciones de 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 dificultades para servir la deuda externa 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 externos. Este proceso se ha presentado repetidamente en los países andinos.

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

Cabe destacar que en las crisis financieras de las economías andinas no existieron paquetes de salvamento con la participación de las entidades financieras internacionales y de los gobiernos del G7, como en los casos de México, Brasil y Argentina; en consecuencia, todo el peso del salvamento del sistema financiero recayó sobre la población de cada uno de los países, bajo la forma de inflación, devaluación, mayores impuestos y tasas impositivas.

De acuerdo a lo demostrado, las reformas estructurales en la región andina han producido un avance importante en cuanto a la estabilización, con una notable reducción del ritmo de inflación, que presenta tasas de un dígito, situándose entre 4 por ciento y 9 por ciento en Bolivia, Perú y Colombia; en Venezuela cayó rápidamente desde 1996,

hasta cerca del 15 por ciento. La excepción es el Ecuador donde la inflación llegó a 91 por ciento a fines de 2000, en medio de la crisis más profunda de la segunda mitad del siglo y para fines de este año se aspiraba llegar al 20 por ciento (al concluir octubre se mantenía en 25,3 por ciento). Sin embargo, ese menor ritmo de inflación ha sido pagado con un crecimiento del PIB reducido y una menor generación de empleo, que tienen efectos distributivos muy importantes.

El ritmo de crecimiento de las economías andinas presenta una evolución diferenciada en los años noventa, 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 los países (salvo Colombia) decrecieron. Bolivia y Perú registran una tasa promedio anual de crecimiento del PIB, en el período 1991-2000, de 4,2 por ciento; Venezuela crece al 2 por ciento; Ecuador al 1,7 por ciento y Colombia pasa de 3,7 por ciento al 2,6 por ciento. En una perspectiva de largo plazo, la tasa promedio de crecimiento del producto en los años noventa, de Colombia, Ecuador y Venezuela es inferior a la registrada en el período 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 período suficientemente largo, ni se alcanza una tasa (estimada por la CEPAL en el 6 por ciento) que permita solucionar los problemas estructurales de estos países y reducir los niveles de pobreza. La evolución del PIB per cápita muestra claramente la fragilidad del crecimiento registrado en las economías andinas, salvo la evolución 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 relativamente más sostenible, con un déficit fiscal que se situaba por debajo del 3 por ciento del PIB hacia 1996 en todos los países andinos, salvo en Venezuela que enfrentaba una crisis bancaria. Sin embargo, los efectos de la crisis financiera internacional de 1997 aumentaron el desequilibrio fiscal en los últimos años y la recesión global que se presenta desde el tercer trimestre de este año, modificará profundamente esta tendencia, al afectar a los flujos de bienes y servicios y de capitales, es decir al conjunto de la actividad económica.

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 compa-

rativas. 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, que se expresa en los elevados costos de instalación y en las tarifas de los servicios.

Sin embargo, las reformas y los procesos económicos relacionados con ellas han tenido un claro efecto polarizador en la distribución del ingreso y en el deterioro de las condiciones de vida de amplios segmentos de la población en los países andinos.

Las reformas y la evolución económica reciente, 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 distribución del ingreso y de la renta que ya se situaba entre las más desiguales del mundo. Se comprende, entonces, que surja una creciente oposición a las reformas 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, o a pesar de que los éxitos alcanzados en la reducción del ritmo inflacionario (con excepción del Ecuador) han conseguido eliminar los efectos regresivos del impuesto inflacionario.

“Se esperaba que las reformas tengan 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 noventa, restringió la creación de empleo en la región. La evidencia del trabajo econométrico realizado por Stallings y Peres antes citado les permite concluir que “las reformas en sí mismas obstaculizaron el crecimiento del empleo”.¹⁷

Entre los factores que explican la pobre dinámica del empleo, se anota 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 empleo 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.

La importancia creciente de las transacciones externas significa mayores niveles de interdependencia con el resto del mundo y, por lo tanto, la posibilidad de colocar mayores niveles de producción en el mercado mundial.

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 aún 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 el año 2000 significativamente más elevados que los de 1991, o en el mejor de los casos se mantienen establistados; en los casos de Colombia y Ecuador, la tasa de desempleo abierto se ha duplicado en la década de los noventa.

Esta tendencia es más grave aún 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 al-

to; y que la información corresponde exclusivamente al desempleo en las principales áreas urbanas.

Ante la falta de oportunidades y de empleo, la única salida para amplias capas 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 caracterizan 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 Estados Unidos, como opción válida para diversos sectores de población de todos los países andinos, fenómeno muy acentuado en el Ecuador.

Por lo tanto, durante el período 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, 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.¹⁸ Además, 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 contrapartida a través del dinamismo del mercado.

Por otro lado, la volatilidad y vulnerabilidad características de las economías andinas en la década pasada, se asocian, 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 limitada 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”, de tipo transitorio según algunos

o permanente para otros; para ello enfrenta, sin embargo, los límites presupuestarios y administrativos de aparatos estatales frágiles, cuestionados y sin mayor legitimidad.¹⁹

Efectivamente, los gobiernos de los países andinos, de acuerdo a 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 ochenta, en los casos de Bolivia, Colombia y Perú. Venezuela y Ecuador, con una crisis financiera muy profunda y con un desequilibrio fiscal persistente, no han logrado ni siquiera 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 de gasto más indispensables y de mayor impacto (el llamado gasto social básico).

En consecuencia, en la mayoría de los países andinos los índices de pobreza se redujeron en los años noventa, luego del significativo empobrecimiento en toda la región en la década de 1980. 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 por ciento en Venezuela, de 45 por ciento en Colombia, de 47 por ciento en Bolivia, de 50 por ciento en Ecuador y de 37 por ciento en Perú.²⁰

Lamentablemente no se cuenta con información de los últimos tres años, en los que 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 habría significado una elevación del índice de pobreza en al menos 20 puntos porcentuales en el período 1999-2000.

Cabe destacar que 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 sectores más ricos de los menos afortunados no ha dejado de ensancharse.

Los elementos mencionados (desempleo creciente, precarización del empleo, expansión del sector informal, mayor heterogeneidad y estratifi-

cación de las remuneraciones según el nivel de educación y capacitación, reducción del empleo en el sector público, focalización del gasto social, entre otros), han determinado una vulnerabilidad social muy profunda,

Una vulnerabilidad social muy profunda ha modificado la estructura social característica de los países andinos.

que ha modificado la estructura social característica de los países andinos.²¹

Se ha reducido significativamente el peso relativo de la clase media, en el seno de una estructura social cada vez más heterogénea y polarizada, excluyente y conflictiva. La globalización y

las reformas han definido en los países menos desarrollados un pequeño estrato de sectores ganadores y sectores mayoritarios de la población en calidad de perdedores.

Los resultados de las reformas y la dinámica económica de los países andinos son poco satisfactorios aun en los ejemplos más ortodoxos, sobre todo frente a las promesas con las que se promocionaban. La expansión permanente de los campos que precisan reformas, incorporando a las de segunda y tercera generación, entre las que destacan por su importancia e impacto potencial, las áreas de la educación y del poder judicial, patentizan tanto los límites de lo alcanzado, como la necesidad de cubrir eventuales factores que expliquen tales resultados. Es muy importante destacar que en el período reciente, a diferencia de la fase anterior, se tiende a dar primordial importancia al tema de las instituciones, esencialmente frágiles en estos países, como un factor esencial para el desarrollo de los procesos económicos, sociales y políticos.

Sin embargo, todavía no se reconoce la importancia que tiene la volatilidad del entorno externo para economías y sociedades frágiles como las andinas, cuya apuesta a la globalización es creciente, lo cual determina una vulnerabilidad reforzada.

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 los del medio ambiente, demanda de empleo, acceso a bienes y servicios...). Ello muestra que el verdadero debate gira en torno a 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 se agravará con la recesión de la economía norteamericana y de los países desarrollados, que se transmitirá magnificadamente a la región, profundizando 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 en el que importa mucho la forma en que se lo 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.

NOTAS

1. Ver, por ejemplo, Stewart Frances; Albert Berry, "Globalization, Liberalization, and Inequality: Real Causes. Expectations and Experience", en *Challenge* (January-February), 2000.
2. Edwards Sebastian, "Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope", Oxford University Press, 1995.
3. Banco Interamericano de Desarrollo, "América Latina después de las reformas", en *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, volumen extraordinario, 1998.
4. *Ibíd.*, p. 48.
5. Ver, por ejemplo, Xose Carlos Arias, "Reformas financieras en América Latina, 1990-1998"; en *Desarrollo Económico*, vol. 39, No. 155, Buenos Aires (octubre-diciembre), 1999, pp. 361-384.
6. *Ibíd.*
7. Eduardo Fernández-Arias; Peter Montiel, "Reforma económica y crecimiento en América Latina durante la década de 1990", incluido en BID, 1998.
8. Ver los diversos trabajos de Joseph Stiglitz; una breve reseña se incluye en Marco Romero, "Temas del debate sobre la política económica y el desarrollo", en *Revista Ecuador Debate*, No. 50, Quito (agosto), 2000.
9. Guillermo Perry, "¿Están las reformas produciendo crecimiento?", en BID, 1998.
10. Barbara Stallings; Wilson Peres, *Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and The Caribbean*, CEPAL (spring), 2000.
11. *Ibíd.*, p. 2.
12. *Ibíd.*, p. 1.
13. CEPAL, Notas de la CEPAL, No. 15 (marzo), 2001.
14. CEPAL-BID, "Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional", Santiago de Chile (15 de marzo), 2001.

15. UNCTAD, *World Investment Report*, 1999 y 2000.
16. Barbara Stallings; Wilson Peres, *Growth, Employment, and Equity...*, p. 26.
17. *Ibid.*, p. 29.
18. "Una década de luces y sombras", del Secretario de la CEPAL y otros (febrero 2000), reseñado en *Notas de la CEPAL*, No. 15 (marzo), 2001.
19. Taylor Lance, "The Consequences of Capital Liberalization", en *Challenge* (November-December) 2000, pp. 38-57.
20. CEPAL, *Panorama social de América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile (agosto), 2000.
21. Ver un detallado análisis en Emilio Klein; Víctor Tokman, "La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización"; en *Revista de la CEPAL*, No. 72 (diciembre), 2000.

