

CRECIMIENTO, POBREZA Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y REFORMAS ESTRUCTURALES

*Agustín Salvia **

Las reformas estructurales llevadas a cabo en los países de América Latina con el objetivo de acoplar las economías nacionales a las nuevas exigencias de la globalización, se realizaron en general acompañadas de programas de ajuste y estabilización que procuraban corregir crónicos desequilibrios macroeconómicos. Si bien la aplicación de tales programas buscó siempre la restauración del equilibrio, es bien sabido que tales medidas tuvieron efectos muy relevantes sobre la evolución de las economías y, en especial, en los niveles de vida de amplios sectores de la población. A estas medidas se sumaron más tarde políticas de liberalización económica y de reformas estructurales con eventual impacto sobre las condiciones del crecimiento económico y la distribución del ingreso.

En tal sentido, el presente artículo presenta una revisión general de lo ocurrido en los países latinoamericanos con las reformas aplicadas, para intentar vislumbrar las causas de los mediocres resultados alcanzados luego de la implementación, analizando en qué medida las tendencias en alza que durante las últimas dos décadas experimentaron la pobreza y la desigualdad, tanto en la Argentina como en la mayoría de los países de América Latina, tuvieron como principal motor el proceso de globalización (ayudadas por las políticas de reformas que registraron dichas economías), el cual se montó sobre los rasgos estructurales particulares y el carácter históricamente heterogéneo, desigual y subordinado del régimen social de acumulación de cada país

TRES DÉCADAS DE FALSAS PROMESAS DE CRECIMIENTO EN AMERICA LATINA

A comienzos de los años ochenta los países latinoamericanos ingresaron en un largo período de estancamiento por crecientes tasas de inflación y endeudamiento público, caídas de la inversión y de los salarios reales y contracción del PBI, en particular, del PBI industrial. En ese contexto, a principios de la década, no había ninguna propuesta explícita que planteara una relación clara entre los programas de reforma económica, crecimiento y equidad. Sin embargo, esta relación no era todavía un tema de preocupación. La crisis de la deuda ponía de manifiesto la existencia de desequilibrios macroeconómicos profundos que restringían las posibilidades de crecimiento de la región. La ola democratizadora de estos años trajo consigo cierta igualdad en términos del ejercicio de la ciudadanía. Las primeras políticas que se implementaron en ese momento, se plantearon como objetivo central recobrar la estabilidad macroeconómica a través de medidas para reducir la inflación y disminuir el déficit de la balanza comercial y de las finanzas públicas. Para cerrar el déficit público, los gobiernos tuvieron que reducir gastos y/o aumentar ingresos con el consiguiente aumento de los impuestos y de los precios de los bienes y servicios que ofrecía el Estado. La reducción del

* Sociólogo. Investigador CONICET, Director del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina en el Departamento de Investigación Institucional de la Universidad Católica Argentina y Coordinador del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. E-mail: agustin_salvia@uca.edu.ar. El presente artículo ha sido elaborado con la colaboración de Maria Florencia Rossaro.

déficit fiscal conllevaba además recortes presupuestarios que afectaban, con frecuencia, el gasto social. El restablecimiento de la estabilidad en las principales variables macroeconómicas normalmente estuvo asociado a períodos de recesión económica con altos costos sociales.

A mediados de los ochenta, se hizo evidente que la simple estabilidad macroeconómica no era suficiente para recuperar las condiciones de crecimiento de la región. Los objetivos de estabilidad comenzaron a ser complementados con políticas de más largo alcance -las reformas estructurales de la economía- que intentaron restablecer las condiciones de crecimiento de largo plazo para la región. El “Consenso de Washington” señaló como causas principales del estancamiento la excesiva y persistente intervención del Estado en la actividad privada y su incapacidad de controlar el déficit público. Las reformas estructurales debían incluir ahora la liberalización del comercio con el exterior, la desregulación del mercado interno, la liberalización financiera, la liberalización de los mercados de trabajo, una reforma tributaria y la privatización de empresas públicas. Como complemento a las propuestas de reforma económica prácticamente en todos los países de la región se registró un aumento del gasto social y la creación de redes de protección social que intentaban compensar los costos de corto plazo del ajuste económico.

A partir de la aplicación de estas políticas por parte de la mayoría de los países de América Latina, si bien tuvo lugar en un primer momento una recuperación de las tasas de inversión y de crecimiento en un marco de relativa estabilidad económica y liquidez internacional, esto no duró mucho. Las reformas implementadas se hicieron bajo el supuesto de que la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural impactarían favorablemente sobre el crecimiento y, en consecuencia, sobre el empleo. Se esperaba que el aumento del empleo generara a su vez un aumento en el nivel de salarios y por lo tanto una disminución en los niveles de pobreza y desigualdad. Pero a medida que fue transcurriendo la década, las tasas de crecimiento declinaron en lugar de incrementarse, y el empleo comenzó a caer en vez de crecer. Esta situación, junto a una caída de los salarios, habría hecho incrementar la pobreza en casi todo el continente. Ahora bien, también es cierto que la situación no fue la misma en todos los países. Las investigaciones dan cuenta que el proceso habría tenido un impacto en materia de crecimiento y de empleo muy divergente según regiones y países de América Latina (BID, 1998; Stallings y Péres, 2000; Morley, 2000; Matus, 2001; Weller, 2003), e, incluso al interior de las ramas y sectores de cada país (Cimoli, Correa y Primi, 2005).¹ De todos modos, en términos generales se destaca que la mayoría de los países no mejoraron su capacidad de absorción productiva del desempleo ni de la informalidad sino todo lo contrario.

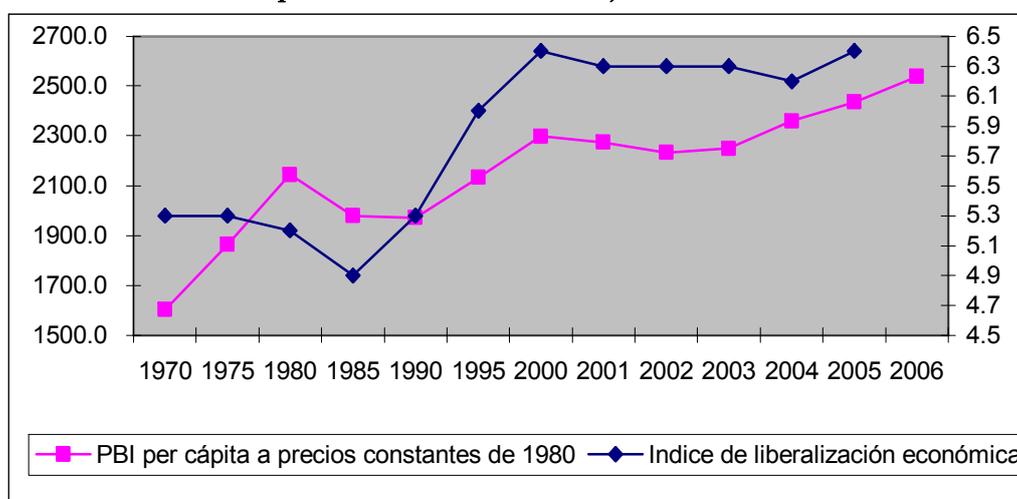
Un factor que intervino en este proceso fue el cambio en las condiciones imperantes a nivel internacional. Esto debido a la fuerte vulnerabilidad financiera del modelo de crecimiento frente a los flujos internacionales de capital. De esta manera, casi ningún país de la región experimentó sobresaltos durante la segunda parte de la década del noventa. La crisis del Tequila (1994-1995), así como la posterior declinación económica provocada por la crisis financiera de Asia y Rusia, la devaluación brasileña de comienzos de 1999, la crisis de la convertibilidad en la Argentina, combinada con la caída de los precios de los *commodities*, impactaron negativamente en el equilibrio financiero y en el ritmo de crecimiento de América

¹ En los países en los que más creció la productividad (Argentina, Brasil y Uruguay), fueron los mismos en los que menos creció el empleo (Weller, 2003; CEPAL, 2005). Esto se explica como consecuencia de los procesos de apertura comercial que tuvieron lugar en dichos países durante los noventa al que cabe sumar la fuerte apreciación cambiaria. La combinación de estos factores provocó una mayor presión competitiva, que obligó a las empresas a modernizar y racionalizar sus métodos de producción y de gestión para poder resistir la competencia externa.

Latina. En un contexto de aumento de las tasas de interés internacional, reflujo de los capitales externos, incremento de la deuda externa, aumento del déficit fiscal en la cuenta corriente y de capital, la inestabilidad económica, la recesión y la inflación emergieron nuevamente en la región generando mayores aumentos en el desempleo.

Después de varios años recesivos (1998-2002), la región inició -recién en 2003- un nuevo ciclo de recuperación económica, observándose mejoras relativas en el empleo y la pobreza, pero sin que esté significando recuperar el terreno perdido ni abrir un efectivo sendero de desarrollo. Una vez más, buena parte de este comportamiento está una vez más asociado al contexto internacional. En efecto, el crecimiento encontró respaldo en una coyuntura externa altamente favorable, caracterizada por la sostenida expansión de la economía mundial y la abundante liquidez en los mercados internacionales de capital, factores que permitieron un significativo incremento del volumen exportado, así como una mejora de los términos de intercambio. De todos modos se observa que las tasas de crecimiento de la región son todavía inferiores a las del promedio del resto del mundo subdesarrollado, y que, en su conjunto, las mismas están lejos de alcanzar el ritmo de crecimiento que tenían antes de la crisis de los años '80 (CEPAL, 2006)².

Gráfico 1: América Latina y el Caribe: Índice de Liberalización Económica y PBI per cápita (a precios constantes de 1980). 1970-2006



Fuente Índice Liberalización: Economic Freedom Network - The Fraser Institute. - <http://www.freetheworld.com/release.html>. Fuente PBI per cápita: CEPAL

El gráfico 1 nos muestra el grado de correlación entre el avance de políticas de apertura y desregulación y la evolución del crecimiento económico en América Latina. En primer lugar, se observa en el mismo que el índice de liberalización aumentó sistemáticamente entre 1985 y

² La CEPAL (2006: 13-20) señala que si bien es posible que la economía mundial maneje el riesgo de inflación y de corrección de los desequilibrios globales sin que eso suponga una marcada desaceleración del ritmo de crecimiento, esos fenómenos son factores de incertidumbre. Algunos indicadores parecen anunciar un período de mayor volatilidad global que la de los últimos años y no puede descartarse la posibilidad de que esto produzca no sólo una desaceleración del crecimiento, sino también una cierta reversión de los flujos de capital hacia los países desarrollados. Dada la mejor situación en la que se encuentra la región en lo que respecta a su vulnerabilidad externa y fiscal, y siempre que los cambios mencionados se den de manera gradual y moderada, no cabría esperar que en el futuro cercano haya cambios bruscos en relación con la trayectoria de crecimiento iniciada recientemente por América Latina y el Caribe.

el año 2000³. Si bien el PBI per cápita de la región descendió entre 1985 y 1990, el mismo registra una recuperación entre los años 1990 y 2000, exhibiendo así una correlación significativa con el índice de liberalización presentado. Dicha correlación se mantiene en el período 2000-2006.

En el marco del balance de dos décadas de políticas de estabilización y de reformas estructurales, la conclusión más evidente es que, tanto la liberalización económica como la evolución del crecimiento y la relación entre ambos indicadores difieren significativamente al interior de la región. Es decir que los procesos no se dieron con igual intensidad en los diversos países de América Latina.

Particularmente, el caso argentino merece ser destacado. El proceso de instauración de reformas estructurales de tipo neoliberal se dio desde mediados de la década de 1970; sin embargo la década de los noventa, bajo el gobierno de Carlos Menem, cristalizó dichos procesos en una serie de medidas que transformaron, en sus distintos ámbitos, la dinámica del capitalismo argentino, la estructura social del país y las reglas de juego de la economía. El achicamiento del Estado y el aumento del índice de liberalización económica durante la década de los noventa no redundó, no obstante, en un aumento de las inversiones productivas, pudiendo pensarse que esto depende de factores exógenos al índice (Matus, 2001).

EL PENOSO PEREGRINAR DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD ECONÓMICA

Son hechos ampliamente aceptados que tanto la pobreza como la desigualdad económica han empeorado considerablemente desde los años '80 en América Latina.⁴ Asimismo, también hay consenso en que la pobreza y la distribución del ingreso han permanecido más o menos igual o que incluso han empeorado ligeramente desde 1990 a pesar de haberse recuperado – aunque sea parcialmente– el crecimiento económico.⁵ La evidencia daría cuenta que algo parece haber cambiado en la correlación entre crecimiento, pobreza y desigualdad durante las últimas tres décadas. No sólo el crecimiento del PBI per cápita fue menor durante la última década –hasta 2003– con respecto a los años '70, sino que la pobreza y la desigualdad, si bien ajustaron a la baja de ese indicador, no lo hicieron positivamente frente a la suba del

³ El Índice es construido en una escala de 1 a 10; siendo 1 la situación menos libre y 10 la más libre. El índice de liberalización económica fue diseñado para medir el grado en que un Estado, por medio de sus instituciones y las políticas específicas que adopte, garantiza la libertad económica, entendida esta, por un lado, como la libertad individual de acceder e intercambiar bienes y servicios (mano de obra, capital, etc.) en el mercado (Gwartney y Lawson, 2007; Kane et. al, 2007). Por otro lado, la libertad económica implica la protección de la propiedad privada y de las agresiones que a ésta pueden existir (Kane et. al, 2007). En este sentido, las medidas de restricción económica que imponen los gobiernos distorsionan y disminuyen los grados de libertad económica presente en un país; el establecimiento de medidas para controlar los precios podría ser pensado como el más claro ejemplo del efecto distorsionador de la coerción estatal, debido a su ruptura del equilibrio entre la oferta y la demanda (Kane, et. al, 2007). Para mayores detalles sobre la metodología utilizada para la elaboración del Índice de liberalización ver <http://www.freetheworld.com/release.html> (Economic Freedom Network - The Fraser Institute).

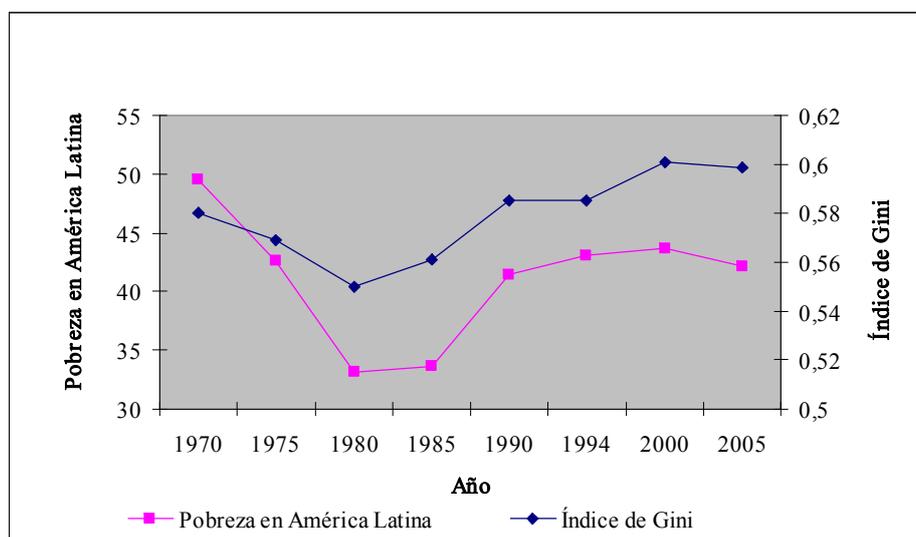
⁴ Véase Altimir (1994, 1995 y 1996); Berry (1997); CEPAL (1997); Londoño, Székely y Duryea (1996); Lustig 1995b; Morley (1994, 1995^a, 1995b, 1995c y 1997); Psacharopoulos, Morley, Fiszbein, Lee y Wood (1996); Rosenthal (1996); Tokman (1997) y Velmeyer, Petras y Vieux (1997).

⁵ El fenómeno está bastante documentado en la bibliografía. Los más recientes datos aportados por la CEPAL confirman que estas tendencias se habrían extendido hasta los primeros años del actual decenio; véase CEPAL, *Panorama social de América Latina 2006*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Naciones Unidas, 2006, capítulos 1 y 2.

crecimiento. Estos hechos exigen un examen más profundo de la relación entre estas dimensiones. La pregunta principal es ¿cómo se vinculaban los cambios en materia de desigualdad y pobreza con la dinámica del estilo de desarrollo de la posguerra, su posterior crisis y la integración de América Latina al proceso de globalización?

Según Altimir (1994b), el análisis por lapsos de la desigualdad y el crecimiento en las décadas del '60 y el '70 muestra que la evolución de ambas variables no siempre estuvo asociada de manera directa al ritmo y los ciclos del crecimiento económico. En lo que hace a la pobreza absoluta, que en 1970 afectaba a alrededor del 40% de los hogares latinoamericanos, tendió a disminuir en la década del '70 debido al crecimiento económico global y a la modernización de ciertos segmentos del sector agropecuario. La gravitación de la pobreza en las zonas rurales mostró una tendencia decreciente, al igual que la pobreza urbana en los países que alcanzaron altos índices de crecimiento per cápita. Este proceso se mantuvo vigente hasta principios de los años ochenta. A partir de la crisis económica, sus efectos recesivos e inflacionarios, la introducción de medidas de estabilización, ajuste y reformas estructurales, la pobreza creció en casi toda América Latina encontrándose en 1990 en los niveles de mediados de la década del setenta. A partir de ese año tuvo lugar un punto de inflexión que derivó en una leve reducción inicial y un aumento posterior de la pobreza, aunque siempre alrededor de los valores críticos alcanzados al final de los ochenta.

Gráfico 2: Evolución de la pobreza urbana y de la desigualdad en los hogares de América Latina 1970-2005



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL correspondientes a los principales centros urbanos de 14 países de América Latina y el Caribe.

En cuanto a la desigualdad económica medida por el promedio del índice de Gini⁶ de la región, resulta relevante observar en el gráfico precedente que este fenómeno fue acompañando de manera regular el comportamiento de la pobreza. Sin embargo, se impone

⁶ Para este análisis se utilizan los coeficientes de Gini, que van del 0 (poca desigualdad) al 1 (gran desigualdad) como un indicador de desigualdad. Por supuesto, los datos sobre desigualdad (y pobreza) a menudo tienen una cobertura limitada o irregular, y no siempre son comparables. Por ende, evaluaciones como las que presentamos en estas páginas deben ser consideradas siempre como estimaciones tentativas.

señalar algunas diferencias: a) durante los años setenta y hasta principio de los años ochenta la desigualdad registró una caída menos pronunciada que la que experimentó la pobreza, lo cual permite suponer que el bienestar económico de los sectores rurales e informales urbanos, habría estado también acompañado de una mayor concentración de ingresos en favor de los sectores vinculados al capitalismo dinámico, los servicios públicos y los nuevos negocios financieros; b) durante la década del ochenta, los períodos económicos de aumento de la pobreza estuvieron acompañados de un crecimiento mayor de la desigualdad, mostrando con ello la mayor vulnerabilidad de los hogares económica y laboralmente más endeble frente a los procesos inflacionarios, de ajuste y de desempleo, que los sectores propietarios de capital o relativamente más protegidos en esos mismos campos; y c) durante los años de reforma en la década del '90, la desigualdad continuó creciendo, mostrando ser poco elástica frente a las leves bajas experimentadas por la pobreza.

Durante la crisis y las políticas de estabilización de la década del '80 casi todos los países de la región experimentaron aumentos en la pobreza y en la desigualdad, en la mayoría de los casos con un saldo neto altamente regresivo al final de la década (CEPAL, 1997). Sin embargo, los cambios sincrónicos en la distribución del ingreso que tuvieron lugar en los distintos países de la región no son estrictamente comparables. Durante el período, no todos ellos padecieron shocks externos adversos. Por otro lado, las circunstancias de cada país y las medidas que se adoptaron como reacción implicaron distintas secuencias de ajuste, incluidos en algunos casos lapsos de inestabilidad y nuevos ajuste ulteriores.⁷

Acerca de la concentración del ingreso y la evolución de la pobreza durante la década del '80 y hasta los primeros años de los '90, un estudio de Altimir (1994a) dejó como resultado que: a) el ajuste recesivo a los shocks macroeconómicos externos al comienzo de la década tuvo, en la mayoría de los casos, efectos adversos sobre la igualdad (se presentan excepciones en Brasil, Colombia y Costa Rica por la intervención de aumentos salariales o fuerte caída de la inflación); b) luego del ajuste la mejoría tuvo lugar sólo en dos países (Uruguay y Colombia) mientras que la desigualdad aumentó tanto en Argentina (1983-1986) y en Venezuela (1986-1989), con una recuperación vacilante, como en Brasil, Chile y Costa Rica, con una recuperación económica más vigorosa; c) los países que volvieron a sumirse en la recesión y/o procesos inflacionarios tras recobrase del ajuste externo, experimentaron aumentos aun mayores de la desigualdad (ejemplo de ello fueron Argentina, Perú y México); d) los dos lapsos de estabilización y recuperación luego de una alta inflación y recesión (en la Argentina en 1990-1992 y en México 1987-1989) tuvieron diferentes desenlaces distributivos.⁸

⁷ Un análisis por países para el período de los años sesenta y setenta, permite registrar diferencias importantes del comportamiento de la desigualdad con relación al crecimiento económico: a) en algunos casos la desigualdad disminuyó en períodos de crecimiento moderado (México 1968-1977 y 1977-1984) o rápido (Colombia 1971-1978 y Venezuela 1971-1981); b) la desigualdad no se modificó en algunos períodos con crecimiento rápido (Brasil 1970-1980 y México 1963-1968); y c) la desigualdad aumentó en la mayoría de los lapsos de crecimiento moderado, escaso o nulo (Altimir: 1994b). En este sentido, Altimir (1996:48) sostiene que "la mayoría de los países grandes y medianos de América Latina concluyeron el largo período de crecimiento de la posguerra, durante el cual se desarrollaron hacia adentro, con una mayor concentración del ingreso independientemente de sus tasas promedio de crecimiento". Ciertos rasgos de la industrialización por sustitución de importaciones (como la movilización social y la regulación estatal) habrían creado una apariencia de igualdad, escondiendo en realidad a menudo profundas desigualdades inherentes al modelo económico.

⁸ En el caso de la Argentina, la reducción de la concentración del ingreso y de la pobreza urbana probablemente estuvo asociada a la salida de la hiperinflación, ya que ni el nivel de empleo ni la situación salarial mejoraron en forma significativa. En el caso de México, por el contrario, algunos datos indican que la desigualdad pudo haber aumentado.

Las positivas señales en materia de inversión, crecimiento y caída de la pobreza que tuvieron lugar durante la fase inicial de la década del noventa sembraron esperanzas en algunos analistas. Según un estudio del PNUD-BID para 17 países de la región (Ganuza, Taylor y Morley, 1998), a mediados de la década del noventa, bajo un crecimiento moderado fundado en una política antiinflacionaria, así como gracias a una serie de importantes reformas estructurales en materia de apertura económica y desregulaciones, 6 de los países habían logrado reducir tanto la incidencia como el nivel de pobreza (Chile 1987-1994, Colombia 1988-1995, Costa Rica 1989-1995, entre otros), a la vez que en otros 5 países, la mejora habría tenido un alcance relativo o muy bajo (Brasil 1989-1995, México 1989-1994, Venezuela 1989-1995, Bolivia 1990-1994, entre otros). En el resto de los países, aunque con diferencias en cuanto a las trayectorias en materia de estabilización, recuperación del crecimiento y aplicación de reformas estructurales, no habrían logrado ningún mejoramiento al respecto (Argentina 1986-1996, Perú 1985-1994, Uruguay 1989-1995, Nicaragua 1985-1993 y República Dominicana 1886-1992). En este trabajo se destaca el efecto positivo del crecimiento sobre la pobreza, sobre todo a partir de las políticas de estabilización y apertura de las cuentas corrientes y de capital, la recuperación del salario mínimo real y una mayor inversión en gasto social focalizado, así como en cuanto al efecto contraproducente o negativo que tendrían las políticas fiscales expansivas generadoras de inflación, los consecuentes shocks macroeconómicos y, eventualmente, la tardía o incompleta introducción de políticas reformistas (Ganuza, Taylor y Morley 1998: 25-30, 44-45; Morley, 1998: 53-61). De manera importante se señala que el crecimiento no siempre genera una caída en la pobreza y la desigualdad cuando la liberalización del comercio está asociada, como ocurrió en algunos países (p.e. Argentina, Brasil, Uruguay), a una apreciación del tipo de cambio. En tales casos, tales políticas condujeron a incrementos de la productividad en sectores de bienes transables, con efectos adversos en el empleo y los salarios de los trabajadores menos calificados (Ganuza, 1998:23-24).

Pero a pesar de la centralidad del crecimiento económico como eje de un debate político e ideológico, los entusiastas por las reformas han tenido que reconocer que el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza en los años '90 fue menor que los efectos del estancamiento de los años '80 en su profundización (Tokman, 1997).⁹ Por otra parte, la estadística disponible confirma que el porcentaje y el número de personas y hogares pobres volvieron a incrementarse tanto con la crisis del Tequila (1994-1995), como después de 1998 como consecuencia de la declinación económica regional provocada por la crisis financiera de Asia y Rusia, la devaluación brasileña de comienzos de 1999 y la crisis de la convertibilidad en la Argentina en 2001-2002. Es recién a partir de 2003 que parece tener lugar una nueva fase de recuperación económica, una vez más, gracias a un contexto internacional más favorable.

GRANDES ESFUERZOS, ALTAS EXPECTATIVAS, RESULTADOS MEDIOCRES. ¿QUIÉN ES EL CULPABLE?

⁹ Morley (2000) reconoce que los críticos a la liberalización de los mercados podrían tener razón, en particular en cuanto a que las reformas estructurales poco o nada habían hecho para mejorar el bienestar de la población. Según su interpretación, esto habría ocurrido como resultado de las recesiones de los años ochenta, pero también como consecuencia de que la distribución del ingreso se habría mantenido inalterada, o, incluso, habría empeorado desde 1990. Esto habría tenido lugar de manera particular en las economías más grandes de la región -Brasil, México, Chile y Argentina-, pero especialmente en México y la Argentina. Sin embargo, rechaza las afirmaciones genéricas anti-reformistas debido tanto a falta de evidencias como a que algunos países reformadores lograron progresar en materia tanto de pobreza como de desigualdad (Morley, 2000: 15-16).

El proceso histórico reciente obliga entonces a hacernos una pregunta casi obvia: ¿qué factores han contribuido a esta dispar evolución, y a que, en general, tuviera lugar un resultado mediocre en relación a los esfuerzos realizados y a las expectativas generadas a comienzos de la década de 1980? Contrariamente a la pregunta, la respuesta no es obvia, o, al menos, no hay una única respuesta posible. El interrogante nos ofrece al menos tres hipótesis plausibles: a) corresponde imputar a las políticas de estabilización y reformas estructurales tales resultados; b) dichas políticas nada pudieron hacer frente a factores endógenos o exógenos mucho más determinantes, o c) es la manera en que se combinaron diferentes procesos históricos el factor que explica los hechos ocurridos.

El crecimiento económico de un país depende de múltiples y complejos factores endógenos y exógenos que pueden operar en forma simultánea. La dificultad de especificar los efectos que provocan las reformas estructurales ha servido de excusa para que sobrevivan en el debate las tres alternativas. Para un mejor reconocimiento del problema, identifiquemos a continuación algunos de los argumentos que postulan cada una de estas hipótesis:

a) Las políticas de estabilización y reformas estructurales son la causa de los mediocres resultados alcanzados:

Desde posiciones críticas a las políticas de reformas se sostiene que las mismas carecían de una teoría coherente acerca del crecimiento. Se argumenta que la reducción de la protección a los productos sustitutos de las importaciones habría causado una caída en la producción interna de bienes transables que no fue compensada por el esperado aumento de la producción de exportables. De manera complementaria, se afirma también que los efectos de las reformas en sí mismas sobre el crecimiento habrían sido perversos. La década de los '90 se habría caracterizado por una gran inestabilidad y selectividad de los ingresos capitales. En este sentido, Matus (2001: 2-4) argumenta que el crecimiento registrado por la región se caracterizó por: 1) una elevada volatilidad, 2) por la fuerte divergencia entre países y subregiones, y 3) por su escasa entidad, comparada con el período sustitutivo (1930-1980). Al explorar los factores inmediatos que subyacen a este desempeño, destaca la elevada vulnerabilidad comercial, la significativa dependencia de los ciclos de volatilidad financiera, y el mal uso de políticas monetarias y fiscales, como los pilares de la inestabilidad permanente. Junto a esa causalidad inmediata, el autor indaga en una causalidad más profunda, que guarda relación con los deficientes desempeños institucionales de la región, y que fundamentalmente se refiere al vacío generado por la imprecisión de los límites del Estado y la no consolidación de las instituciones propias del mercado, que a su vez se refleja en elevados costos de transacción, obstáculos a la iniciativa empresarial y el mantenimiento de altos grados de informalidad. En el mismo sentido, variados estudios enfatizan que las reformas exacerbaron la vulnerabilidad externa. El déficit comercial alcanzó niveles extremos y la mayor importancia adquirida por los flujos de capital de corto plazo en el financiamiento del déficit público se tradujo en nuevos problemas para la gestión macroeconómica. En segundo lugar, el incremento de la deuda externa intensificó la vulnerabilidad financiera (Gasparini y Bebczuk, 2001).

b) Las políticas nada pudieron hacer frente a factores endógenos o exógenos mucho más determinantes:

Una perspectiva defensora de la política reformista, expresada por ejemplo en los trabajos de Morely (2000), afirma que no puede atribuirse a las reformas el decepcionante resultado alcanzado en materia económica durante los noventa. La evidencia recogida le permite afirmar que los países que avanzaron más en terreno reformista alcanzaron, en la mayor parte de los casos, mejores desempeños que los que reformaron lentamente. La desaceleración tampoco se debería a la falta de inversión. En la mayoría de los países las tasas de inversión

han aumentado, aunque ahora están produciendo menos crecimiento que antes. La causa tampoco habría residido en la volatilidad de los flujos de capitales ni en la declinación de la inversión extranjera. Si bien lo último se verifica, parece ser antes un resultado de la desaceleración en el crecimiento que su causa. El principal factor que ha cambiado en los años recientes es el desempeño de las exportaciones. El ritmo de crecimiento de éstas habría caído drásticamente en los últimos cinco años en la mayor parte de los países de la región. Las causas de este comportamiento residen, en parte, en la caída de la demanda de exportaciones de los países en desarrollo debido al crecimiento más lento de Europa y Japón. Pero más allá de esto, los países latinoamericanos, han perdido participación en los mercados externos. Como resultado de este proceso, las exportaciones (netas de importaciones) dejaron de ser la fuente significativa de crecimiento como lo fueron al inicio de la década.¹⁰ Desde otros argumentos, Williamson responsabiliza del fracaso a: 1) la impericia con que se aplicaron las políticas; 2) lo incompleto de las reformas; y 3) que el paquete de políticas no incluyó por parte de los gobiernos mejoras a la distribución del ingreso (Williamson; 2002). De esta forma, sugiere que los paquetes de estabilización y apertura económica necesitaban complementarse con reformas de “de segunda y tercera generación”, incluyendo medidas para mejorar la distribución del ingreso y el desempleo institucional.¹¹

c) Es la manera en que se combinaron en cada país factores endógenos, exógenos y el sentido de las políticas lo que explica los hechos.

Desde esta perspectiva, Stallings y Péres (2000) señalan que para explicar las tasas de crecimiento es esencial entender la importancia relativa del comportamiento de la inversión y la productividad considerando además las condiciones externas y las condiciones iniciales de cada país.¹² En este sentido, los autores indagan la interacción entre las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas al analizar el desempeño de América Latina durante los '90. En la mayoría de los países analizados por los autores, la inversión y la productividad laboral recuperaron en la década del '90 sus niveles anteriores, después de haber experimentado grandes caídas en la década de 1980. Una tendencia similar se dio en el crecimiento económico, pero el proceso de recuperación fue en este caso menos completo. El crecimiento en la década del '90 se mantuvo por debajo del crecimiento logrado en el período base 1950-1980. Una pregunta importante acerca de las reformas y de su relación con las políticas macroeconómicas es si han sido congruentes y se han reforzado mutuamente, o si han sido tan contradictorias como para menoscabar la eficacia y credibilidad del conjunto en su totalidad. Para estos autores, la relación fue variable, a veces de puro refuerzo, especialmente con respecto a la inflación, pero en otros casos predominaron las incongruencias. Estas

¹⁰ Sólo un pequeño grupo de países, principalmente México, Costa Rica y la República Dominicana, escapó a esta desaceleración. Cada uno de ellos pudo desarrollar un nicho particular para sus exportaciones, lo que dio lugar o indujo un rápido crecimiento de la economía. Un dato al margen, es que la recuperación económica experimentada por la mayor parte de los países de la región, a partir de 2001-2002, en el marco de un comercio internacional favorable y después de haber atravesado una situación de recesión, podría significar una confirmación de esta tesis de Morley.

¹¹ La posición del Banco Mundial parece coincidir con este punto de vista. El documento “Más allá del Consenso de Washington: las instituciones importan” (1998) insiste en no dar marcha atrás en las políticas aperturistas y de desregulación, y recomienda avanzar hacia una segunda generación de reformas mediante políticas de distribución del ingreso y de reformas a las instituciones.

¹² Stallings y Péres (2000) dividen a los países latinoamericanos de acuerdo al grado y alcance de las reformas en los mismos. Según esta perspectiva, los países con condiciones iniciales excepcionalmente difíciles, altísimas tasas de inflación e inestabilidad económica, social y política, como Argentina, Bolivia, Chile y Perú, emprendieron un proceso de reforma radical, en el que las reformas estructurales y de políticas macroeconómicas se dieron conjuntamente; mientras que los países con condiciones iniciales más favorables (Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica y México) fueron más cautos en cuanto a emprender reformas estructurales profundas.

contradicciones habrían condicionado desfavorablemente el desempeño de las economías latinoamericanas y el impacto de las reformas sobre el crecimiento y el empleo. En paralelo, una investigación de CEPAL para 17 países de América Latina (Ganuza, Paes de Barros, Taylor y Vos, 2000: 18-37) confirma una heterogeneidad de resultados en materia de crecimiento, aunque con una tendencia regresiva al considerar el efecto de la liberalización comercial. La estructura económica de cada país, en términos de los sectores que la componen, constituye para los autores una variable relevante en la determinación. No todos los sectores tienen el mismo poder de inducir aumentos de productividad, promover la expansión o beneficiarse de la apertura de los mercados y de las altas tasas de crecimiento de la demanda interna y externa, a la vez que generar empleos de alta productividad. En un sentido inverso, la liberalización de la cuenta de capitales y las mayores entradas de capitales asociadas a ésta habrían contribuido a una expansión de la demanda agregada y a una menor inflación. Los efectos positivos sobre el empleo y los salarios reales habrían ayudado a una menor desigualdad y pobreza, pero no necesariamente habrían logrado contrarrestar los efectos de la liberalización comercial.¹³

DEBATES INCONCLUSOS, DESAFÍOS PENDIENTES

Las investigaciones realizadas dan cuenta que la experiencia histórica de América Latina presenta procesos complejos, cuya conceptualización más general adopta la fórmula de hipótesis sugerentes más que de tesis comprobadas. Incluso, desde el punto de vista teórico, cabe esperar que el problema de cómo se resuelve la relación entre crecimiento y distribución de los ingresos enfrente en cada país a su propia estructura social de acumulación e, incluso, tipo de régimen político dominante. El efecto de estos procesos sobre la desigualdad en la distribución del ingreso dependerá de la estructura social de cada país. Por ejemplo, en algunos países -como la Argentina- el aumento salarial real favorecerá a los profesionales, técnicos y obreros y empleados del sector privado formal más dinámico o, incluso, del sector público, generalmente ubicados en la cúspide de la pirámide de la estratificación social, pero un mercado que demanda menos trabajo con mayor productividad. Por lo tanto, al desplazarse la fuerza de trabajo de las actividades modernas hacia el trabajo cuenta propia o como pequeños propietarios o asalariados del sector informal, afectará la distribución del ingreso al interior de dicho sector. El impacto que tenga sobre este movimiento dependerá del volumen de los ingresos que logren generar dichos trabajadores. En caso de encontrarse con un mercado muy competitivo o encontrarse con oportunidades segmentadas tenderá a producirse un aumento de la desigualdad al interior de las fuentes de ingresos y, eventualmente, en el total del sector informal y a nivel general. Parte de esta dinámica también dependerá del éxito que tengan los empresarios del sector formal en traspasar los costos de la crisis a las empresas del sector no estructurado.

Al inicio del nuevo milenio, buena parte del debate político, económico y social en América Latina todavía se concentra en las consecuencias de las reformas implementadas en la región durante los dos últimos decenios. La apertura comercial, la liberalización financiera, las privatizaciones y la flexibilidad laboral han alterado las reglas del juego que rigen el trabajo, los negocios y las regulaciones públicas. En este contexto, los países latinoamericanos se ven

¹³ Según los autores, las experiencias nacionales relativamente más exitosas estuvieron asociadas a una articulación cuidadosa de políticas orientadas a: a) evitar la mezcla de altas tasas de cambio con elevadas tasas de interés internas; b) mantener un sistema de incentivos a la exportación bien orientados (sea en el nivel nacional o como parte de acuerdos de integración regional); c) evitar caídas abruptas en los salarios reales; y d) mantener vigentes sistemas de controles de capitales y una regulación financiera prudente (Taylor y Vos, 2000: 38).

afectados por una distribución más desigual de los ingresos y de las oportunidades de acceso a un empleo estable, todo lo cual mantiene sin cambios sustantivos los niveles de pobreza. Sus economías continúan siendo vulnerables a los mercados financieros y a la evolución del comercio internacional. En realidad, el verdadero problema que afecta a América Latina es que nada parece estar cambiando en el modelo de desarrollo desigual y combinado que la ha caracterizado históricamente, lo que parece reproducir de manera ampliada una heterogeneidad estructural que inhabilita cualquier sendero de efectiva superación de la pobreza en los países de la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altimir, O. (1994a) *Income Distribution and Poverty. Through Crisis and Adjustment*. CEPAL, Review 52.
- Altimir, O. (1994b) “Cambios de la desigualdad y la pobreza en América Latina”, *El Trimestre Económico*, vol. LXI (1), n°241, enero-marzo, México, D.F..
- Altimir, O. (1996) “Economic Development and Social Equity: A Latin American Perspective”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. 39 (2/3).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1998) *América Latina Frente a la Desigualdad. Informe de Progreso Económico y Social*. Washington D. C.: BID.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997) *Social Panorama of Latin America 1997*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005) *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *Panorama social de América Latina 2006*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Naciones Unidas.
- Cimoli, M; Porcile, G; Primi, A; Vergara, S (2005) *Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ganuzza, E.; Taylor, L. y Morley (1998) *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. UNDP.
- Ganuzza, E.; Paes de Barros, R.; Taylor, L. y Vos, R. (2000) (Eds) *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*. CEPAL, IADB, UNDP.
- Gasparini, L y Bebczuk, R (2001) *Globalization and Inequality. The Case of Argentina*. Documento de Trabajo N° 32. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de la Plata.
- Matus, M. (2001) *Trayectorias divergentes de la desigualdad en América Latina*. Documento de Trabajo. Chile: IIG. CEJ-Universidad de Chile.
- Morley, S. A. (1998) “Poverty During Recovery and Reform in Latin America: 1985-1995”. Trabajo preparado por el *proyecto UNDP/IDB/CEPAL sobre Macroeconomic Policies and Poverty in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diciembre.

Morley, S. A. (2000) *Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina*. CEPAL (71) 23-41

Stallings, B y Peres, W (2000) *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Tokman, V. E. (1997) "Jobs and Solidarity: Challenges for Post-Adjustment in Latin America". Pp. 349-71 en L. Emergí (ed.): *Economic and Social Development Into the XXI Century*. Washington, D.C.: Inter American Development Bank.

Weller, J. (2003) "Reformas económicas y situación del empleo en America Latina" en: Lidenboim, J. y C. Dañan (Coord.) *Entre el trabajo y la política*, Buenos Aires: Biblos.

Williamson, J.G. (2002) *Winners and Losers Over Two Centuries of Globalization*, World Institute of Development Economic Research. UNU/WIDER. Helsinki, Finlandia.