

GLOBALIZACIÓN Y REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA: LO QUE FUNCIONÓ Y LO QUE NO

Eduardo Lora

Ugo Panizza

Banco Interamericano de Desarrollo

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

Palabras clave: ajuste estructural, política económica, privatizaciones, América Latina.

1. EL ESTADO DE LAS REFORMAS

América Latina está atravesando su crisis más severa en varias décadas, y tanto los gobiernos como la opinión pública de los países están en búsqueda de opciones para hacerle frente. Una de las áreas de mayor debate es el futuro de las reformas estructurales que se han llevado a cabo en la región durante más de una década, siguiendo en gran medida las directrices del "Consenso de Washington", y cuyo principal objetivo ha sido facilitar el funcionamiento de los mercados y dejar las actividades productivas al sector privado. El debate sobre las reformas es candente y actual, pero a menudo es desinformado: no es fácil definir y menos aun medir las reformas y puede ser aún muy temprano para establecer muchos de sus efectos. Este artículo tiene por objeto ayudar a informar el debate sobre las reformas estructurales y busca describir los hechos y las opiniones, a menudo encontradas, sobre los efectos de las reformas y sobre las posibles acciones que deben tomarse para mejorar las reformas o para ampliar su alcance.

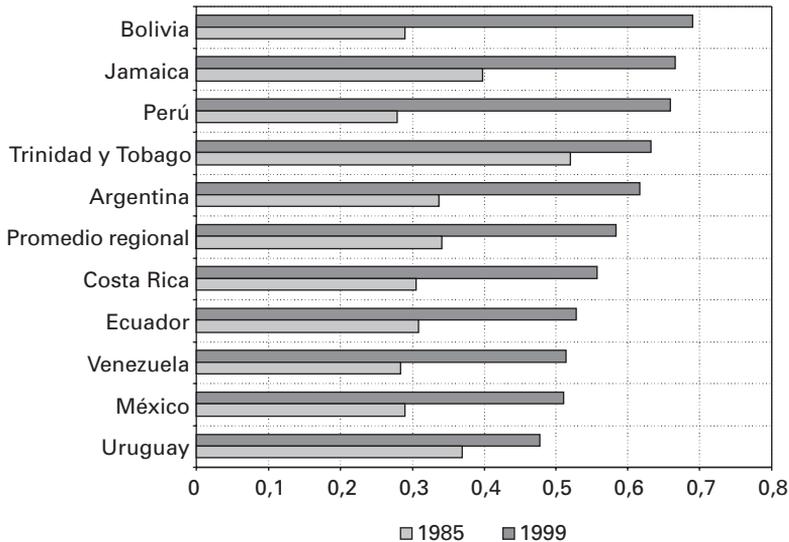
¿Qué progreso han logrado las reformas? ¿Se ha detenido el proceso en los últimos años? ¿Ha habido retrocesos? Para responder estas preguntas es preciso medir el avance de las reformas mediante variables de *política*, por ejemplo, los niveles arancelarios, las tasas de impuestos o los coeficientes de reserva bancaria.

Con ese enfoque hemos actualizado los índices de reforma estructural construidos inicialmente por Lora (1997), los cuales permiten medir el avance de las reformas estructurales con un conjunto de indicadores sobre la calidad de las políticas en cinco áreas de reforma: liberación comercial, reforma financiera, reforma tributaria, privatizaciones y legislación laboral. Los indicadores utilizados en cada área (véase Lora, 2001) tienen por objeto medir el grado de libertad y neutralidad de las políticas, bajo el presupuesto de que el objetivo central de las reformas que empezaron a adaptarse desde fines de los ochenta fue facilitar el funcionamiento de los mercados y la libre asignación de los recursos productivos.

Los índices permiten comparar el estado de las distintas áreas de política dentro de un país o de cada política entre países. El índice total es un promedio de todas las áreas de reforma, que permite medir, en una escala de 0 a 1 el progreso de las reformas. Este índice total, calculado para 17 países latinoamericanos, se elevó de 0,34 en 1985 a 0,58 a fines de la década del noventa. Este avance implica un aumento importante, si bien también sugiere que permanece inexplorado un margen muy amplio de reformas adicionales en muchos países. El sub-período de mayor dinamismo de las reformas fue el comprendido entre 1989 y 1994, cuando se ganaron 0,12 puntos del total de 0,24 de mejoría en todo el período. Sin embargo, en todos los años ha habido progreso y las mejoras han abarcado a todos los países, aunque a ritmos diferentes. Sólo en algunos casos ha habido pequeños retrocesos que a la postre han sido temporales. El gráfico 1 compara el estado de las reformas en 1985 y 1999 para los países con mejores y peores índices en 1999. Los cinco países con mejores índices son Bolivia, Jamaica, Perú, Trinidad y Tobago y Argentina, todos ellos con valores finales del índice por encima de 0,6 y con mejoras de por lo menos 0,2 puntos

respecto a su situación inicial. Los cinco países más atrasados en el proceso de reformas son (empezando por el peor) Uruguay, México, Venezuela, Ecuador y Costa Rica, con índices que se sitúan entre 0,48 y 0,55. Sin embargo, también en este grupo de países hay avances notables con respecto a la situación inicial y todos ellos alcanzan niveles superiores al promedio de la región al comienzo del período.

Gráfico 1
ÍNDICE DE REFORMAS ESTRUCTURALES
(países con mejores y peores índices en 1999)



El avance de las reformas ha sido más desigual por áreas de reforma que entre países. En el área de las políticas comerciales, por ejemplo, se ha pasado de aranceles promedio a las importaciones superiores al 40% a mediados de los ochenta, a niveles cercanos al 10% en la actualidad. El proceso de liberación comercial fue muy intenso entre 1989 y 1994, pero luego continuó avanzando, aunque a un ritmo algo más lento. No contamos con información sistemática después de 1999, pero la información fragmentaria de que disponemos nos indica que en algunos países (en particular los centroamericanos) ha habido reducciones adicionales de aranceles, y que sólo unos pocos países han elevado marginalmente los aranceles para algunos productos.

En materia de reforma financiera, el período más activo fue también el comprendido entre 1989 y 1994, pero las reformas continuaron progresando posteriormente. Hasta 1999, todos los países habían alcanzado índices por encima de 0,49 y los cinco países con índices más elevados (Argentina, Bolivia, Jamaica, República Dominicana y México) habían logrado niveles por encima de 0,75. Los avances han sido el resultado de la reducción de los coeficientes de reserva bancaria, la liberación de tasas

de interés y la adopción de los criterios mínimos de regulación prudencial de Basilea. Sin embargo, los índices tienen en cuenta que en muchos países la libertad de intermediación financiera está limitada por diversas interferencias en los contratos crediticios y que las exigencias mínimas de capital de Basilea pierden efectividad en varios países por deficiencias en las normas de valoración de los riesgos. El principal retroceso después de 1999 es, por supuesto, el ocurrido en Argentina, con motivo de la imposición de severas restricciones al retiro de depósitos de los ahorradores, limitaciones a las tasas de interés y cambios arbitrarios en la moneda de denominación de las operaciones. También hubo un retroceso semejante en Ecuador en 1999, el cual no se ha corregido aún completamente.

El avance ha sido menos profundo en las demás áreas de reforma. Debido a la heterogeneidad de algunos aspectos de las estructuras tributarias de los países y las diferentes necesidades de recursos tributarios en los distintos países por razones históricas o por la existencia de otras fuentes de recursos fiscales, es difícil lograr un avance en este índice comparable al de las políticas comerciales y financieras. El subperíodo de mayor progreso en materia de reforma tributaria fue entre 1989 y 1994. Entre 1994 y 1999, hubo un ligero retroceso, debido no a la ausencia de reformas, sino al aumento de algunas tasas de impuestos y la menor eficacia recaudatoria (como proporción de las mayores tasas) en algunos países. El principal espacio para futuros progresos está en elevar la efectividad en la recaudación y en ampliar las bases de algunos tributos, lo que en algunos países puede permitir además una reducción de las tasas actuales de tributación.

En materia de privatizaciones, debido a que los esfuerzos han sido muy diversos entre unos países y otros, el progreso del promedio de toda la región ha sido limitado. Sin embargo, es la única área donde el ritmo de reforma fue mayor a partir de 1995 que en subperíodos anteriores. Los mayores avances en este caso corresponden a Bolivia, Perú, Brasil, Argentina y El Salvador, con índices entre 0,35 y 0,9, y los menores a Honduras, Ecuador, Costa Rica, Paraguay y Uruguay, todos bajo 0,1. Estos indicadores simplemente reflejan el monto acumulado de las privatizaciones (como proporción del PIB) que han tenido lugar desde mediados de los ochenta. Por consiguiente, aunque son adecuados para medir el progreso en materia de privatizaciones, no necesariamente indican cuál es el grado de participación del gobierno en las actividades productivas. Por ejemplo, Chile no aparece entre los mayores privatizadores, aunque el Estado tiene muy poca participación en los sectores productivos debido a que las grandes privatizaciones fueron anteriores al período que cubren estos índices. También debe tenerse en cuenta que el índice de privatizaciones no refleja la calidad del proceso, que depende crucialmente de las características de la regulación de los sectores privatizados¹.

Por último, prácticamente no se ha aprovechado para nada el potencial que habría en muchos países para flexibilizar los regímenes laborales faci-

(1) Véase BID (2001).

litando el funcionamiento del mercado de trabajo. Los factores de rigidez del mercado laboral que contempla el índice son las dificultades para la contratación laboral (períodos mínimos de prueba, limitaciones al empleo temporal), las restricciones a la jornada laboral (sobrecostos a las jornadas extras o en días festivos), los sobrecostos a la nómina por pagos a la seguridad social, y los costos de despido. Las pocas reformas de importancia que se han hecho en América Latina desde mediados de los ochentas han buscado facilitar el empleo temporal y reducir los costos de despido. Sin embargo, muchos países de la región continúan teniendo rigideces que son mucho mayores que las de los países desarrollados, y las cuales aplican en la práctica sólo a una proporción reducida de trabajadores.

En síntesis, el proceso de reformas estructurales ha sido incompleto y muy heterogéneo, tanto entre países, como por áreas de reforma. Los mayores progresos se dieron en la primera mitad de los noventas en materia de liberación comercial y en el área de reformas financieras. Mucho más variado ha sido el resultado en materia de reforma tributaria y privatizaciones ya que aunque ha habido progreso en todos los países, el grado de avance ha sido muy diferente entre unos y otros. En el área tributaria ha habido algunos retrocesos menores en los últimos años (no por falta de reformas, sino por la necesidad de recaudar mayores impuestos incluso a costa de la neutralidad tributaria). En cambio, las privatizaciones han sido más dinámicas desde mediados de los noventa, e incluso en los últimos años han continuado profundizándose en varios países. Únicamente en el área de reformas laborales el progreso ha sido muy limitado y concentrado en unos pocos países.

2. EL DESCONTENTO CON LAS REFORMAS

Hay una situación de descontento en la región. Dos de cada tres latinoamericanos piensan que la situación económica es mala o muy mala, tan sólo una cuarta parte cree que la situación económica futura va a mejorar, y tres de cada cuatro creen que la pobreza ha aumentado en los últimos cinco años. El descontento se ha agravado en los últimos años. Desde 1997, la proporción de los que califican como mala o muy mala la situación económica ha aumentando en 14 de los 17 países, y de éstos en la mitad el aumento ha sido de 20 puntos porcentuales o más. Los únicos países donde la situación a comienzos del 2001 se percibía como mejor que cuatro años atrás son Costa Rica, México y Venezuela².

La opinión sobre las reformas tampoco es favorable. El 63% de los encuestados considera que las privatizaciones no han sido beneficiosas para sus países. Aunque un año antes la opinión también era mayoritariamente opuesta a las privatizaciones, ese coeficiente era sólo del 57%, y

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

en 1998 era apenas del 43%. Tampoco sugiere que las reformas sean aceptadas por el público el hecho de que un 45% de los latinoamericanos esté en desacuerdo con el principio básico de la economía de mercado, como es que "el Estado debe dejar la actividad productiva al sector privado". Lo más preocupante de esto último es que un año antes ese coeficiente era apenas del 28%. Por consiguiente, la opinión sobre las reformas no sólo es negativa, sino que parece haberse deteriorado recientemente de forma muy pronunciada.

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

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

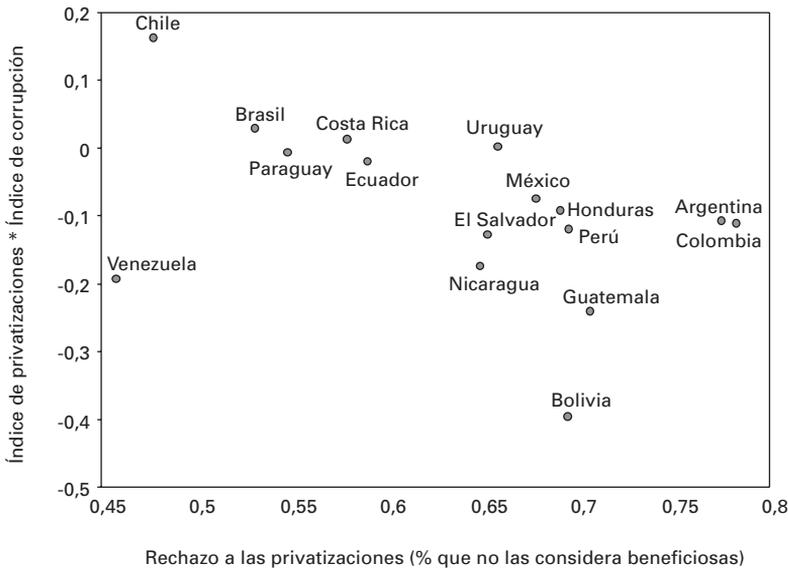
Por su parte, las opiniones sobre los resultados de las reformas y sobre la conveniencia de la economía de mercado no parecen estar reflejando (en forma agregada para los países) ni el desempeño reciente de la economía ni el grado de progreso de las reformas. Podrían estar reflejando, más bien, el desencanto con procesos ambiciosos de privatizaciones que no han contado con el soporte de unas buenas instituciones públicas. El gráfico 2 sugiere que este argumento puede tener validez. En el eje vertical el gráfico representa una variable que combina cuánto se ha privatizado con un indicador del grado de corrupción del país³. Un país que privatiza mucho y tiene poca corrupción tiende a quedar en la parte alta del gráfico, mientras que en la parte baja tienden a quedar los países, que siendo privatizadores, tienen mucha corrupción. El eje horizontal representa el grado de rechazo de la opinión pública a las privatizaciones. La relación es bastante clara (con la interesante excepción de Venezuela donde, en comparación con otros países, la opinión pública es bastante *favorable* a las privatizaciones)⁴. Por

(3) Es el producto del índice de privatizaciones para 1999 por el indicador de corrupción de Kaufmann *et al.*(1999) cuya media mundial es cero.

(4) La correlación entre las dos variables del gráfico es $-0,46$, cuando se excluye Venezuela se eleva a $-0,67$.

consiguiente, el público latinoamericano parece estar juzgando que las privatizaciones no han funcionado debido a la corrupción. Se llega a la misma conclusión cuando se analizan las opiniones individuales, ya que quienes creen que su país tiene un serio problema de corrupción tienen una probabilidad sustancialmente mayor de opinar que las privatizaciones no han sido beneficiosas⁵.

Gráfico 2
LA CORRUPCIÓN Y EL RECHAZO A LAS PRIVATIZACIONES



Puesto que las opiniones en contra de las privatizaciones o de la economía privada de mercado distan de ser consensuales, es interesante preguntarse qué grupos sociales tienden a ser los más opuestos. En relación con las privatizaciones, las clases medias parecen ser mucho más críticas que los grupos más pobres o más ricos. Por ejemplo, mientras que el 64% de todos los latinoamericanos creen que las privatizaciones no han sido beneficiosas, la proporción se eleva a 78% de quienes tienen alguna educación secundaria o educación técnica. Esta radicalización en la opinión de estos grupos parece un fenómeno muy reciente, pues prácticamente no era detectable en el 2000.

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

3. LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS

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

La mayoría de los estudios empíricos se enfoca en los impactos de las reformas en variables agregadas como las antes mencionadas. Sin embargo, quienes se oponen a las reformas económicas neoliberales suelen destacar que el crecimiento no es suficiente si no va acompañado por una mejor distribución de los recursos y recalcan que los patrones actuales de crecimiento y globalización ensanchan las disparidades de los ingresos.

3.1. El impacto económico de las reformas

La opinión prevaleciente en cuanto a los efectos de las reformas fue muy optimista hasta hace unos pocos años. Tres artículos representativos de esta opinión fueron los publicados por Easterly, Loayza y Montiel (1997), Fernández-Arias y Montiel (1997) y Lora y Barrera (1997). Lora y Barrera encontraron que las reformas económicas puestas en práctica hasta mediados de la década de 1990, aceleraron la tasa de crecimiento de América Latina en 1,9 puntos porcentuales. Estos cálculos coincidieron aproximadamente con los de otros investigadores, tanto en el ámbito regional como en el de países específicos (como se aprecia en IDB, 1997 y Banco Mundial, 2001a). Estudios más recientes han indicado efectos menos alentadores. Escaith y Morley (2001), también encontraron un efecto positivo, aunque de menor magnitud y menos robusto que los reportados en artículos precedentes.

Mediante el uso de nuestros propios índices de reforma actualizados, hemos revisado las estimaciones que presentaron Lora y Barrera. Por el contrario, lo que encontramos en el estudio de 1997, ahora hemos visto que las reformas sólo tuvieron un efecto temporal en el crecimiento. Nuestras valoraciones indican que el sub-período de reforma más ágil, fue de 1991 a 1993. Sin embargo, cuando el proceso de reforma empezó a perder velocidad, el efecto de crecimiento decayó considerablemente y en el sub-período de 1997 a 1999 significó apenas 0,6 puntos porcentuales de crecimiento adicional. Según nuestros cálculos, la única vía mediante la cual las reformas influyeron en el crecimiento fue un aumento de la productividad total de los factores. En efecto, no encontramos ningún efecto significativo de las reformas estructurales en la acumulación física de capital.

Un importante resultado de nuestras nuevas estimaciones es que el efecto de las reformas sobre el crecimiento y la productividad es mayor

en los países con mejores ambientes institucionales. En particular, nuestros resultados indican que las reformas son más eficaces en los países con buen imperio de la ley. Tomando en cuenta la magnitud de las reformas y el papel de fortalecimiento de las instituciones, los países que más se beneficiaron con el proceso de reforma entre mediados de la década de 1980 y finales de la década de 1990 fueron Argentina, Costa Rica, Bolivia y Brasil, con incrementos acumulativos de los ingresos entre 17 y 27%. Por el contrario, los beneficios fueron mínimos para Colombia, Ecuador, El Salvador, Jamaica y Paraguay (menos de 6%), e incluso ligeramente negativos (Guatemala).

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

Si bien es cierto que nuestras estimaciones sugieren que el conjunto de reformas pro-mercado tuvo impacto en el crecimiento y la productividad, no permiten hacer una cuantificación precisa del efecto independiente de cada una de las reformas. Enseguida resumiremos algunos estudios disponibles en cuanto a los efectos de los diferentes tipos de reformas estructurales. Nótese que estamos dejando de lado toda explicación relativa a la importancia de la estabilidad macroeconómica para el crecimiento. En este aspecto, América Latina logró enormes avances.

Reformas comerciales

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

Los resultados que recalcan los beneficios de la apertura de mercado han sido frecuentemente criticados por diversas organizaciones, el movimiento contra la globalización y algunos economistas de corrientes heterodoxas. No obstante, hasta hace poco la mayoría de los economistas de la academia estadounidense y las instituciones financieras internacionales coincidían en que la apertura de mercado es buena para el crecimiento. Sin embargo, en fechas más recientes se han alzado algunas voces que disienten, incluso entre los economistas académicos de la principal corrien-

te de pensamiento. Rodríguez y Rodrik (2001), por ejemplo, encuentran que la literatura en que se establece una relación positiva entre la apertura y el crecimiento está plagada de problemas metodológicos y errores de datos, y que sus resultados no son particularmente sólidos al compararlos con especificaciones y series de datos alternativos.

En América Latina, Lora y Barrera (1997) encontraron que las reformas comerciales realizadas entre mediados de la década de 1980 y mediados de la década de 1990 condujeron a un aumento de 1,5% en el crecimiento total y a un aumento de 1,1% en el crecimiento permanente (con los mayores efectos en países que redujeron y homogeneizaron sustancialmente sus tarifas, como Brasil, Ecuador y Perú). Sin embargo, como ya se mencionó, las nuevas evidencias sugieren que el efecto de las reformas comerciales en el crecimiento ha sido temporal, no permanente.

Liberación cambiaria y de movimientos de capital

En un reciente artículo, Arteta, Eichengreen y Wyplosz (2001) señalan que, si bien los datos indican una asociación positiva entre la liberación de las cuentas de capital y el crecimiento, las pruebas a favor de dicha asociación son sumamente frágiles. Sin embargo, descubren que la eficacia de la liberación de los controles de capital depende de otras reformas. En particular, demuestran que en presencia de grandes desequilibrios macroeconómicos, la liberación de las cuentas de capital puede resultar lesiva. Este resultado aporta ciertos indicios en cuanto a la sucesión óptima de las reformas. En particular, sugiere que los países deben eliminar los grandes desequilibrios macroeconómicos antes de abrir sus cuentas de capital.

En un reciente estudio del FMI (IMF, 2001, capítulo 4) se expresa un mensaje similar. En particular, se destaca que la liberación de las cuentas de capital está asociada con un incremento de medio punto porcentual en el crecimiento anual. Existen, sin embargo, grandes diferencias entre países en cuanto al efecto de la liberación de las cuentas de capital, de modo que su repercusión en el crecimiento depende, en gran medida, de la presencia de un marco macroeconómico congruente. Por ejemplo, la liberación de las cuentas de capital resulta extremadamente dañina en presencia de una tasa de cambio fija insostenible o de una supervisión financiera inadecuada.

Liberación financiera

La investigación empírica sobre los efectos de la liberación financiera ha demostrado que, si bien ésta no contribuye a aumentar los coeficientes de ahorro (Bandiera, Caprio, Honohan and Schiantarelli, 1999), sí promueve una profundización financiera que facilita el crecimiento (Levine, 1998). En particular, los análisis comparativos entre países indican que la represión financiera grave (medida por la presencia de altas tasas de interés negativas en términos reales) afecta adversamente al crecimiento de la productividad.

Sin embargo, las investigaciones han demostrado igualmente que la liberación financiera también puede conducir a crisis. Esto se debe a que el sistema anterior de control de las tasas de interés y crédito dirigido puede haber creado carteras bancarias débiles y desalentado una buena "cultura del crédito" (Caprio y Hanson, 1999). En un ambiente de esa naturaleza, la liberación financiera puede someter el sistema bancario a una presión considerable y precipitar una crisis financiera. Aunque esto sugiere que la liberación financiera debe ser precedida por un período de fortalecimiento de las instituciones de regulación y soporte del sistema financiero, también indica que las crisis financieras posteriores a la liberación tienen mayor relación con el ambiente anterior a la liberación y con el orden consecutivo de las reformas financieras, que con el proceso de reforma en sí.

Reformas fiscales

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

Privatización

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

Sin embargo, las pruebas empíricas parecen demostrar exactamente lo contrario. Shirley y Walsh (2000) revisaron 52 estudios sobre el impacto de la privatización en la eficiencia y el bienestar económicos, y descubrieron que 32 estudios concluían que la privatización promueve el bienestar, 15 encontraron un efecto ambiguo de la privatización y 5 determinaron un efecto negativo de la misma. Estos resultados son congruentes con la literatura teórica en el sentido de que las cinco investigaciones que encontraron que la privatización afectó negativamente el bienestar se enfocaron en monopolios naturales. Sin embargo, ninguno de estos cinco

estudios era sobre países en desarrollo. De hecho, de los 20 estudios realizados en países en desarrollo, 17 encontraron que la privatización promueve el bienestar y los otros tres encontraron un efecto ambiguo, de modo que ninguno encontró un efecto negativo de la privatización en los países en vías de desarrollo.

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

Reformas laborales

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

Las pruebas son menos claras en lo que respecta al efecto de las reformas laborales sobre el empleo y el desempleo. Teóricamente, las prestaciones que aumentan el costo de despedir a los trabajadores reducen simultáneamente las tasas de contratación y despido y por lo tanto, su efecto sobre el empleo en general depende de cuál de estos dos efectos predomine. En el terreno empírico, los efectos tampoco son concluyentes.

No obstante, existen cada vez más pruebas de que las prestaciones de seguridad laboral alteran la distribución del empleo. El mayor impacto adverso de la regulación recae en la juventud y otros grupos marginados de la fuerza laboral. Como consecuencia, las reformas al mercado laboral pueden promover la igualdad entre los grupos demográficos y entre los grupos de trabajadores formales e informales.

3.2 Reformas económicas, pobreza y desigualdad

Aunque la mayoría de los economistas concuerdan en que casi todas las reformas estructurales antes descritas tienden a mejorar los ingresos

promedio, quienes critican este tipo de reformas hacen hincapié en sus consecuencias de distribución y afirman que éstas generan un patrón de crecimiento económico que sólo beneficia a los segmentos más opulentos de la población⁶.

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

Ravallion (2001) demuestra que yendo más allá de los promedios, uno descubre grandes diferencias entre los países en cuanto al grado en que el crecimiento beneficia a los pobres. En particular, señala que la reducción en el índice de pobreza resultante de un aumento de 1% en el crecimiento de los ingresos promedio de una familia, puede fluctuar entre 0,6 y 3,5 por ciento. De igual forma, Foster y Székely (2001) encuentran que el ingreso de los pobres aumenta en promedio mucho menos que proporcionalmente. Este último resultado parece indicar que las reformas pueden lesionar a ciertos grupos con muy bajos ingresos y por consiguiente, aunque ayudan a disminuir la pobreza general, pueden empeorar la distribución de los ingresos entre los menesterosos.

El BID (1997, Parte 2) encontró que las reformas estructurales condujeron a una ligera mejoría en la distribución de los ingresos. Sin embargo, Behrman, Birdsall y Székely (2000) estudiaron los diferenciales de retribución del trabajo en Latinoamérica y descubrieron que durante el periodo de 1980 a 1998, la reforma económica generó mayor desigualdad en el corto plazo.

Existen también algunas pruebas de que las reformas estructurales pueden conducir a un aumento del desempleo en el corto plazo. En el caso de las reformas comerciales, las pérdidas de empleo son reabsorbidas a medio y largo plazo. En un estudio del Banco Mundial se descubrió que, en 12 de 13 países, la liberación del mercado aumentó el empleo industrial a un año de haber puesto en marcha la reforma (la excepción fue Chile, donde la contratación industrial disminuyó pero el empleo en el sector agrícola aumentó; Banco Mundial, 2000, capítulo 4). Es mucho más difícil evaluar los efectos de la privatización, pues se trata de un proceso que desplaza a gran número de trabajadores y da por resultado ganadores y perdedores. En varias investigaciones se ha observado que los trabajadores que las empresas privadas conservan disfrutan de incrementos salariales reales, y que los obreros de planta se benefician más que los empleados administrativos (La Porta y López-de-Silanes, 1999). Sin embargo, otros estudios han mostrado que los procesos de privatiza-

(6) Dado que en ciertas reformas se insiste en impulsar el comercio internacional y la apertura de las cuentas de capital, con frecuencia se alude al proceso de reforma usando el término "globalización".

ción redundan en el despido de gran número de empleados. Por ejemplo, la privatización argentina de los sectores del petróleo, las telecomunicaciones, los ferrocarriles y la electricidad, condujo al despido de más de 110,000 trabajadores (Kikeri, 1998). Lamentablemente, existen muy pocos en los que se analice qué fue de los trabajadores despedidos por las nuevas empresas privatizadas.

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

Las lecciones aprendidas en más de una década de reformas económicas pueden resumirse en estos puntos:

Las reformas estructurales son una condición necesaria, mas no suficiente, para mejorar el bienestar económico de los pobres. Son una condición necesaria porque el alivio de la pobreza requiere crecimiento económico y las reformas han demostrado estar relacionadas positivamente con dicho crecimiento.

Las reformas estructurales no bastan para impulsar el crecimiento a niveles comparables con aquéllos que se observan en los países en vías de desarrollo con más rápido crecimiento. El BID (1997) estima que al completar este proceso de reforma estructural, América Latina podría aumentar su tasa de crecimiento en 1,2 a 1,7 puntos porcentuales. Si el punto de referencia es la tasa de crecimiento que disfrutaban los países del sureste asiático, resulta claro que las reformas económicas no bastan para garantizar un mejor futuro para América Latina.

No todas las reformas a favor de la libertad de mercado son exitosas. En un ambiente internacional volátil, la liberación de los flujos de capital puede generar inestabilidad doméstica, especialmente si no hay garantía de que las políticas macroeconómicas puedan manejarse en forma consistente o si hay un marco de regulación y supervisión inadecuado. Asimismo, existe consenso en que, si bien parte de la responsabilidad recae en los países, la estructura financiera internacional también debe ser reformada si se pretende limitar las interrupciones repentinas de los flujos de capital y el contagio financiero.

Ahora está claro que las instituciones son importantes. Las reformas (sobre todo las reformas financieras y la privatización) son más eficaces cuando se basan en buenas instituciones públicas.

No existen reformas "universales". Las reformas económicas deben ser adaptadas a las condiciones locales. Las reformas impuestas desde el exterior y trasplantadas sin tomar en cuenta las condiciones locales pueden destruir instituciones que generan mecanismos de identificación y protección social.

Las reformas estructurales no pueden ser evaluadas exclusivamente en términos de su efecto en el crecimiento; también deben tomarse en cuenta la igualdad y los problemas sociales. Existe la necesidad de ensanchar la agenda de reformas y combinar las reformas a favor del mercado con reformas sociales cuyo objetivo sea disminuir la vulnerabilidad económica, la

pobreza, la marginación y la desigualdad. Por consiguiente, en la última parte de este artículo analizaremos algunas de las principales propuestas planteadas con el fin de ensanchar el proceso de reforma en Latinoamérica.

4. HACIA UNA NUEVA AGENDA DE REFORMA

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

Las autoridades económicas latinoamericanas adoptaron con entusiasmo el Consenso de Washington y la región fue escenario, en la década de 1990, de una oleada de reformas estructurales sin precedentes. Si bien tales reformas tuvieron un éxito resonante en cuanto se refiere a controlar la inflación, reducir los déficits gubernamentales y atraer inversiones extranjeras directas, los resultados fueron más desalentadores en lo referente al crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones sociales.

Este resultado decepcionante condujo a un estado de "fatiga de reforma." Como se muestra en el apartado 2, el descontento con los principales dogmas de la reforma estructural ha ido creciendo con el tiempo y tiende a ser más intenso en los países que avanzaron en el proceso de reforma sin el apoyo de buenas instituciones públicas.

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

4.1. *La visión desde Washington*

Aunque existe amplio consenso en torno a que los países deben poner en marcha planes cuyo objetivo sea lograr un desarrollo más gene-

ralizado, es en el modo de convertir eso en una realidad en lo que el Consenso de Washington se transforma en lo que Birdsall y De la Torre (2001) han llamado el "Contencioso de Washington".

La opinión dominante en Washington es a favor de políticas orientadas directamente a mejorar los recursos de los pobres. Birdsall y De la Torre, que son quienes han refinado las principales propuestas de esta corriente, resumen en diez estrategias la nueva agenda de reforma dirigida a integrar la equidad con el crecimiento:

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

Aunque algunas de estas diez estrategias se encuentran totalmente alineadas con el antiguo Consenso de Washington (como la creación de instituciones que impulsen la disciplina fiscal), otras parecen apartarse del mismo. Seguramente los puntos más controvertidos serán los relacionados con las reformas fiscales y laborales. Aunque las reformas fiscales tradicionales proponen tasas tributarias marginales más bajas y mayor hincapié en los impuestos al consumo, Birdsall y De la Torre sugieren que se insista más en los impuestos sobre la renta y en que se grave más intensamente a los grupos de mayores ingresos. Mientras la reforma laboral tradicional recalca la necesidad de una mayor flexibilidad en el mercado laboral, Birdsall y De la Torre claman porque se brinde más protección a los trabajadores y porque se combata la discriminación.

Otro elemento relevante es la insistencia en el papel y las responsabilidades de los países desarrollados. Antes que nada, ahora existe acuerdo en que los países desarrollados deben tener un papel primordial en la creación de una nueva estructura financiera cuyo objetivo sea disminuir la volatilidad y el contagio financiero internacional. En este sentido, dos interesantes propuestas son el establecimiento de una corte internacional que resuelva casos de bancarrota y la creación de un fondo de contin-

gencias para estabilizar los flujos de capitales a los países en desarrollo, tal como sugiere Calvo (2001). Otras voces claman por un aumento de la ayuda externa (cuya importancia ha sido recalcada tanto por políticos, como el canciller de hacienda británico, Gordon Brown, como por economistas académicos como Jeffrey Sachs, 2001) y porque aumenten las inversiones en proyectos con grandes beneficios sociales, como el desarrollo de una vacuna contra el paludismo (Hamoudi, Kremer y Sachs, 1999). Por último, y quizás lo más importante, hay quienes piden aumentar la apertura comercial de los países desarrollados. Esto es particularmente importante porque tales naciones tienden a imponer mayores tarifas (sea explícitas o implícitas, como cuotas de mercado, restricciones anti-dumping o restricciones sanitarias) a los productos agrícolas o las confecciones. Éstos son, precisamente, los bienes en que los países en vías de desarrollo suelen tener una ventaja competitiva y con los que ofrecen empleo a la gente más marginada.

4.2. La visión de Santiago de Chile

El segundo punto de vista, pregonado por José Antonio Ocampo de la CEPAL⁷, afirma que debe establecerse una nueva relación entre el mercado y el interés público, la cual debe ser impulsada no sólo mediante planes gubernamentales, sino también por una participación más activa de la sociedad civil. De varias maneras, las estrategias públicas deben apuntar a objetivos más amplios. Las políticas macroeconómicas no sólo deben procurar la estabilidad de los precios, sino también establecer ciclos económicos menos pronunciados y no únicamente lograr déficits fiscales más bajos, sino también reducir el endeudamiento privado. Las políticas económicas no deben limitarse a las variables macro, sino impulsar en mayor grado el desarrollo de nuevas actividades productivas apoyadas en estrategias industriales activas, en una regulación más enérgica y en una cooperación más estrecha entre el gobierno y el sector privado. Las estrategias sociales también deben interactuar más estrechamente con las estrategias económicas y orientarse conforme a tres principios: universalidad, solidaridad y eficiencia. Por último, las metas del desarrollo no deben restringirse al crecimiento económico y el abatimiento de la pobreza, sino abarcar un conjunto de valores más amplio, en el que figuran la libertad, la cohesión social y la identidad cultural.

4.3. La visión de Porto Alegre

Mientras los líderes mundiales de los negocios y los gobiernos se reunían en el Foro Económico Mundial, llevado a cabo en Nueva York del 1 al 5 de febrero de 2002, más de 40.000 representantes de organizaciones no gubernamentales y de la "sociedad civil" se congregaron en el Foro Social Mundial, en Porto Alegre, Brasil. Aunque las personas reunidas en Porto Alegre representaron un grupo de intereses extremadamente variado, todas compartían un alto grado de sospecha (u hostilidad) hacia el neoliberalismo.

(7) Véanse CEPAL (2001) y Ocampo (2001).

ralismo económico y la globalización del comercio y los mercados financieros⁸. Puesto que es difícil resumir la deliberación de las más de 800 sesiones efectuadas paralelamente durante el foro, nos concentraremos en uno de los cuatro temas principales que fueron tratados en la conferencia bajo el título "generación de riqueza y reproducción social"⁹. En este tema, el movimiento contra la globalización logró el consenso en estos cinco puntos:

- El libre comercio no es garantía de riqueza y desarrollo

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

- Las corporaciones transnacionales tienen demasiado poder

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

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

La posición de los delegados del FSM en cuanto a las transacciones financieras internacionales se enfocó en la creación de estrategias para controlar los flujos de capital y fortalecer las regulaciones de los mercados y los actores financieros (ATTAC, 2002). En acuerdo parcial con el Consenso de Washington, los delegados del FSM acordaron que si los países deciden liberar sus cuentas de capital, debe haber un orden consecutivo en las reformas. Los flujos de capital en el corto plazo deben ser limitados con medidas similares a las adoptadas por Malasia y Chile. Sin embargo, las estrategias nacionales deben ser reforzadas mediante limitaciones internacionales a los flujos de capital. Para tal fin, el movimiento contra la globalización apoya decididamente el llamado impuesto Tobin¹⁰.

(8) La principal fuente de información para este apartado es el sitio oficial en Internet del Foro Social Mundial: <http://www.forumsocialmundial.org.br/eng/>.

(9) Los otros tres temas fueron: poder político y ética en la nueva sociedad; la sociedad civil y la arena pública; y acceso a la riqueza y la sustentabilidad.

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

Se trata de un impuesto muy bajo (0,05% en la propuesta original de Tobin), que sería irrelevante para los flujos de capital de largo plazo, pero muy costoso para las transacciones diarias o semanales.

- Las instituciones financieras internacionales deben ser reformadas

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

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

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

Los participantes del FSM observaron que los pagos de la deuda externa absorben gran cantidad de recursos y que los países pobres en vías de desarrollo deben suspender el pago de su deuda y encontrar nuevas fuentes de financiamiento para "un desarrollo socialmente justo y ecológicamente sustentable" (Toussaint y Zacharie, 2002).

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arteta, C.; Eichengreen, B. y Wyplosz, C. (2001): "When Does Capital Account Liberalization Help More than It Hurts?", UC Berkeley, Berkeley.
- ATTAC (2002): "Control of Financial Capital", documento presentado en el Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997): *América Latina tras una década de reformas*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2001): *Competitividad: El motor del crecimiento*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Banco Mundial (2000): *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press, Oxford.
- Banco Mundial (2001a): *World Development Report 2002. Building Institutions for Markets*, Oxford University Press, Oxford.
- Banco Mundial (2001b): *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Banco Mundial, Washington, DC,.
- Bandiera, O.; Caprio, G.; Honohan, P. y Schiantarelli, F. (1999): "Does Financial Reform Increase or Reduce Savings?", Banco Mundial, Washington, DC.
- Behrman, J.; Birdsall, N. y Székely, M. (2000): "Economic Reforms and Wage Differentials in Latin America", Working Paper n° 435, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Washington, DC.
- Ben-David, D. (1993): "Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, n° , pp. 653-679.
- Birdsall, N. y A. de la Torre con Menezes, R. (2001): *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue, Washington, DC.
- Calvo, G. (2001): "Globalization Hazards and Weak Government in Emerging Markets", presentación presidencial en la LACEA, Montevideo, Uruguay.
- Caprio, G. y Hanson, J. (1999): "The Case for Liberalization and Some Drawbacks", Banco Mundial, Washington DC..
- CEPAL. (2001): *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. II Agenda Social*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dollar, D. (1992): "Outward Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs 1976-85", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 40, n° 3, pp. 523-544.

- Dollar, D. y Kraay, A. (2000a): "Trade, Growth and Poverty", Banco Mundial, Development Research Group, Washington, DC..
- Dollar, D. y Kraay, A. (2000b): "Growth is Good for the Poor", Banco Mundial, Development Research Group, Washington, DC..
- Easterly, W.; Loayza, N. y Montiel, P. (1997): "Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?", *Journal of International Economics*, vol. 43, nº 3-4, noviembre, pp. 387-408.
- Elmeskov, J.; Martin, J. y Scarpetta, S. (1998): "Key Lessons for Labor Market Reform: Evidence from OECD Country Experiences", *Swedish Economic Policy Review*, vol. 5, nº 2, pp. 205-52.
- Escaith, H. y Morley, S. (2001): "El efecto de las reformas estructurales en el crecimiento económico de la América Latina y el Caribe: una estimación empírica", *El Trimestre Económico*, vol. 68, nº 4, octubre-diciembre, pp. 469-513.
- Fernández Arias, E. y Montiel, P. (1997): "Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?", Working Paper nº 351, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Foster, J. y M. Székely. (2001): "Is Economic Growth Good for the Poor? Tracking Low Incomes Using General Means", Working Paper nº 453, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC..
- Frankel, J. y Romer, D. (1999): "Does Trade Cause Growth?", *American Economic Review*, vol. 89, nº 3, junio, pp. 379-399.
- Gallup, J.L.; Radelet, S. y Warner, A. (1998): "Economic Growth and the Income of the Poor", Harvard University, Harvard Institute for International Development, Cambridge.
- Hamoudi, A.; Kremer, M. y Sachs, J. (1999): "The Case for a Vaccine Purchase Fund", Center for International Development Policy, Paper 1, Harvard University, Cambridge.
- Kaufmann, D.; Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999): "Governance Matters", Banco Mundial, Washington.
- Kikeri, S. (1998): "Privatization and Labor", Technical Paper nº 396, Banco Mundial, Washington.
- Kugler, A. (2000): "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform", Latin American Research Network Working Paper R-393, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Washington, DC.
- La Porta, R. y Lopez-de-Silanes, F. (1999): "The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, nº 4, noviembre, pp. 222-279.

- Levine, R. (1998): "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, pp. 688-726.
- Lora, E. (1997): "A Decade of Structural Reforms: What Has Been Reformed and How to Measure It", Working Paper n° 348, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Washington, DC.
- Lora, E. (2001): "Structural Reforms in Latin America: What has been Reformed and How to Measure it", Working Paper n° 466, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Washington, DC.
- Lora, E. y Barrera, F. (1997): "Una década de reformas estructurales en América Latina: el crecimiento, la productividad y la inversión, ya no son como antes", Working Paper n° 350, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Washington, DC.
- Ocampo, J.A. (2001): *Retomar la agenda del desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ravaillon, M. (2001): "Growth Inequality and Poverty; Looking Beyond Averages", de próxima publicación en *World Development*.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik. (2001): "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", en Bernanke, B.S. y Rogoff, K. (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
- Sachs, J. (2001): "What's Good for the Poor is Good for America", *The Economist*, 14 de julio, 2001.
- Sachs, J. y Warner, A. (1995): "Economic Reforms and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, pp. 1-95.
- Shirley, M. y Walsh, P. (2000): "Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate", Working Paper n° 2420, World Bank Policy Research, Washington, DC.
- Tobin, J. (1974): *The New Economics: One Decade Older*, Princeton University Press, Princeton.
- Tobin, J. (2001): "An Idea that Gained Currency but Lost Clarity", *Financial Times*, 11 de septiembre, 2001.
- Toussaint, E. y Zacharie, A. (2002): "Abolish the Debt to Free Development", documento presentado en el Foro Social, Porto Alegre, Brasil.
- Williamson, J. (1990): "What Does Washington Means by Policy Reform?", en Williamson, J. (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics, Washington, DC, pp. 5-20.

ABSTRACT

The future of structural reforms in Latin America is under discussion. The purpose of this article is to synthesize the facts and opinions that underlie this debate. The first section shows that although the reform process has not ground to a halt, it has been incomplete and uneven, both across countries and different areas of reform. The greatest progress has been made in reforming the trade and financial sectors. In terms of tax reform and privatization, the record has been mixed across countries. The most modest progress has been made in the area of labor code reform. The second section analyzes the status of public opinion of the reform process. Disillusionment with the reforms has been growing, particularly among the middle class. This disapproval, rather than reflecting concerns about the state of the economy or the degree of progress of the reforms, stems from the corruption that has tainted the privatization process in some countries. The third section reviews the effects of the reforms. Their impact on growth seems to have been positive, albeit temporary, but the effects on employment and income distribution have varied in different areas of reform and according to the particular context in each country. Specifically, the effectiveness of reforms has depended heavily on the quality of public institutions. The fourth section summarizes the main proposals to expand or reorient the reform agenda in the region. One set of proposals suggests broadening the Washington Consensus with more active policies aimed at addressing the need for greater economic stability, social integration and equitable income distribution. Another set of proposals, guided by a more encompassing view of the goals of development, emphasizes the interaction among civil society, the private sector, and the government. Finally, a more radical vision proposes a new national and international institutional architecture that would limit the role of markets and mitigate the effects of globalization.

Key words: structural adjustment, economic policy, privatization, Latin America.