

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA: MUCHO MÁS DE LO QUE SE CREE*

Remberto Rhenals M.**

RESUMEN

Como se sabe, el crecimiento de América Latina en los últimos diez o doce años fue, en promedio, inferior al registrado en las tres décadas comprendidas entre 1950 y 1980, aunque superior al que experimentó en el decenio de los ochenta.

Las interpretaciones de esta insuficiente recuperación del crecimiento económico oscilan entre aquellas que consideran a las reformas económicas como las causantes de este relativamente pobre desempeño y las que afirman la necesidad de que las reformas no solamente deben profundizarse en algunas de sus áreas tradicionales sino extenderse a otras

* Este artículo es una síntesis de alguna literatura sobre este tema y no tiene nada de original. Agradezco la colaboración de Juan Pablo Saldarriaga, Ana Lucia Villegas, Milena Ochoa, Yudy Giraldo y Liz Jeaneth Londoño, estudiantes del Programa de Economía de la Facultad. Fecha de recepción: Abril 25 de 2003. Fecha de aprobación: junio 10 de 2003.

** Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad de Antioquia.

que hasta ahora no han sido cubiertas en forma importante por los procesos de reformas adelantados.

Este artículo pretende mostrar que, debido a la heterogeneidad de dichos procesos en la región, un examen agregado de los países latinoamericanos no parece ser lo más adecuado a la hora de juzgar sus impactos. En cambio, una clasificación de los países de acuerdo con la intensidad y profundidad de las reformas parece mostrar que sus resultados particularmente en materia de crecimiento no pueden considerarse desfavorables.

Palabras clave: industrialización sustitutiva de importaciones, reformas estructurales (primera, segunda y tercera generación), crecimiento económico, Consenso de Washington e índice de libertad económica.

ABSTRACT

As we know, Latin American growth in the past ten or twelve years was, in average, lower than the one registered in the three decades between 1950 and 1980, although it was superior than the one experimented in the eighties.

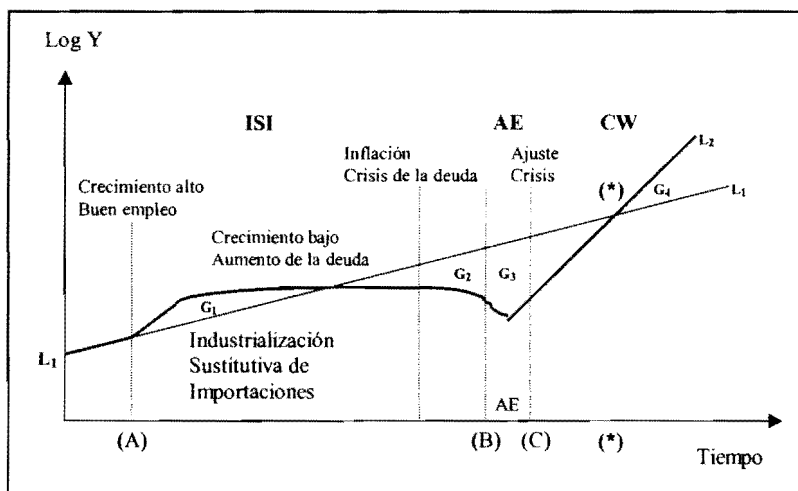
The interpretations of this insufficient recuperation of the economical growth oscillate between the ones that consider the economical reforms as the cause of this relatively poor evolution and the ones that affirm the need that the reforms not only should be deepened in some of their traditional areas but also be extended to others that, until now, have not been covered in an important way by the reform processes that have been carried out.

This article aims at showing that, due to the heterogeneity of those processes in the region, an aggregated test of Latin American countries does not seem to be the most adequate when judging their impacts. Instead, a classification of the countries regarding the intensity and depth of the reforms seems to show that their results, especially about growth, cannot be considered unfavorable.

Key words: substitutive industrialization of importations, structural reforms (first, second and third generation), economical growth, consensus of Washington and economical liberty index.

Como se sabe, en la década de los noventa los países latinoamericanos implementaron una serie de reformas estructurales con el fin de lograr un mayor grado de competencia, externa e interna, en los mercados de productos y factores y en el sector financiero. La mayoría de estas reformas se llevaron a la práctica dentro de un marco más amplio de políticas encaminadas a la estabilización macroeconómica y a la reanudación del crecimiento de la región.

Figura 1
Una historia estilizada del crecimiento:
desde la ISI hasta la transición al Consenso de Washington



Tomado de: Paldam, Martín (1998).

La figura 1 constituye, quizás, una forma útil para explicar las causas y propósitos de la nueva estrategia de desarrollo, inscrita en lo que se denominó “el Consenso de Washington”. Se trataba de diez reformas de política que, según Williamson (1990), Washington consideraría necesarias para América Latina. El denominado “Consenso de Washington” no era otra cosa que la compilación de los cambios de actitudes políticas que se estaban produciendo en la región, cambios que, por lo menos en apariencia, no eran percibidos desde Washington en ese momento (Williamson, 1998).

La austeridad fiscal, la privatización y la liberación de los mercados fueron los tres pilares básicos aconsejados por el “Consenso” en los ochenta y noventa. Estas políticas fueron diseñadas para responder a problemas muy reales de América Latina y tenían mucho sentido (Stiglitz, 2002).

La figura muestra un país con un patrón de crecimiento constante (línea L_1). En determinado momento, el país adopta la estrategia de desarrollo denominada “Industrialización sustitutiva de importaciones” (ISI), que le genera un crecimiento extra (área G_1). Gradualmente, el crecimiento va disminuyendo y aparece una pérdida (área G_2). Seguidamente se implementa un programa de ajuste estructural, durante el período comprendido entre B y C. Después de algunos problemas durante la fase de transición (área G_3), la economía comienza a recuperarse (‘). Puede ocurrir antes o después de C, dependiendo del grado de realización del programa de ajuste estructural. Puede ocurrir que la economía solamente recupere el antiguo patrón de crecimiento (regreso a la línea L_1) o, debido a la profundidad de los cambios en la economía, surge un nuevo patrón de crecimiento de largo plazo, más pronunciado (línea L_2), que algunos señalan como el correspondiente a los países de reciente industrialización.

Como anota Paldam (1998), el gráfico permite ilustrar dónde están los desacuerdos. ¿Qué tan grande fue G_1 ? ¿Cómo debe distribuirse la responsabilidad de las pérdidas por la reestructuración ($G_2 + G_3$) entre las políticas de industrialización sustitutiva y el programa de ajuste estructural? Los partidarios más firmes de las antiguas políticas de industrialización sustitutiva tienden a considerar que gran parte de la suma ($G_2 + G_3$) fue resultado de los programas de ajuste estructural (es decir, la suma debe clasificarse como G_3). Otros analistas consideran que los países adoptan programas de ajuste estructural sólo cuando han fracasado las antiguas políticas o, en otras palabras, la totalidad o la mayoría de la pérdida ($G_2 + G_3$) se debe a estas políticas.

Cabe señalar que la evidencia empírica muestra ejemplos de programas de ajuste estructural que causaron un cambio positivo permanente en la trayectoria de crecimiento de la economía

(área G_4), mientras que en otros casos no se ha producido un cambio de esta naturaleza, inclusive después de ajustes estructurales radicales.

Ahora bien, como se sabe, los procesos de reforma estructural de las economías latinoamericanas han sido bastante heterogéneos, tanto en relación con su momento de iniciación como también en lo que se refiere a su intensidad global y por áreas. Las primeras reformas se iniciaron en 1985 en Bolivia; en 1987 en Jamaica; en 1988 en Costa Rica, Guatemala, El Salvador y México; en 1989 en Paraguay y Venezuela; en 1990 en República Dominicana y Perú; en 1991 en Colombia; en 1992 en Ecuador y en 1994 en Brasil. Por su parte, en Chile, Argentina y Uruguay se realizaron en la década del setenta, pero fueron parcialmente reversadas en los primeros años (entre 1982 y 1985) que siguieron a la crisis de la deuda, mediante controles temporales a la cuenta de capitales, aumento de aranceles, uso de instrumentos para-arancelarios e intervención o nacionalización de bancos privados insolventes. La segunda ola de reformas comenzó en 1985 para Chile y en 1991 para los países del Río de la Plata.

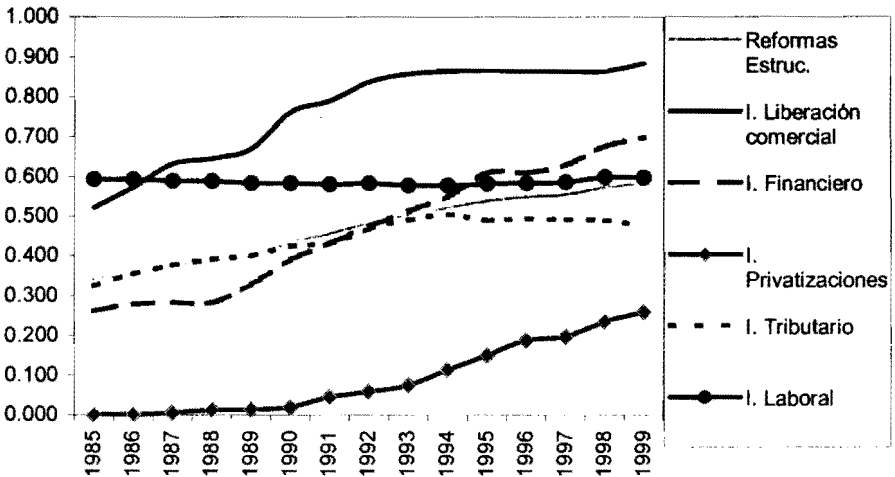
En la tabla 1 se presenta una cronología de las reformas por áreas, con base en un "Índice de Reformas Estructurales"¹ construido por Morley, Machado y Pettinato (1999) y Lora (2001). Como puede observarse, la apertura comercial y la liberalización de los mercados financieros nacionales fueron las primeras áreas en alcanzar una mayor difusión y profundización regional, aunque la liberalización financiera solamente alcanzó una magnitud importante desde mediados de los noventa. Los componentes de menor desarrollo y cobertura son las áreas tributaria y privatización. En materia laboral, desde la segunda mitad de los ochenta prácticamente no han habido reformas importantes en la región. Desde principios de los noventa, la región experimentó también una creciente liberación de la cuenta de capitales. Pese a que el momento y la velocidad de las reformas varían entre países, todos muestran índices de eficiencia de las políticas mejores en 1999 que en 1985, con excepción del área laboral donde la reforma se estancó o retrocedió en la mayoría de los países latinoamericanos.

Tabla 1
América Latina: Cronología de las reformas

Años	Reforma comercial (> 0.85)	Reforma tributaria (> 0.60)	Reforma financiera (> 0.90)	Liberalización de la cta. de capital (> 0.85)	Privatización (> 0.80)
1970	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Costa Rica Venezuela Argentina	Paraguay Perú El Salvador Guatemala Honduras Uruguay Argentina Brasil Colombia Costa Rica R. Domin.
1971-85	Chile Bolivia El Salvador	Uruguay Chile	Colombia Uruguay Chile	Reversión en Costa Rica, Venezuela y Argentina	Reversión en Paraguay, Perú, C. Rica y Colombia
1986-90	Argentina Colombia Costa Rica Guatemala México Paraguay Uruguay Venezuela	Bolivia Brasil	Paraguay Bolivia El Salvador Brasil Argentina México Costa Rica	Bolivia Costa Rica Guatemala Jamaica	Paraguay Perú
1991-95	Brasil R. Domin. Ecuador Honduras Jamaica Perú	Costa Rica El Salvador Paraguay	Perú R. Domin. Ecuador Guatemala Honduras Jamaica	Argentina R. Domin. Ecuador El Salvador Honduras Perú Venezuela	Brasil Chile Colombia Costa Rica México

Fuente: Morley, Machado y Pettinato (1999).

Gráfico 1
América Latina: Índice de Reformas Estructurales
1985-1999

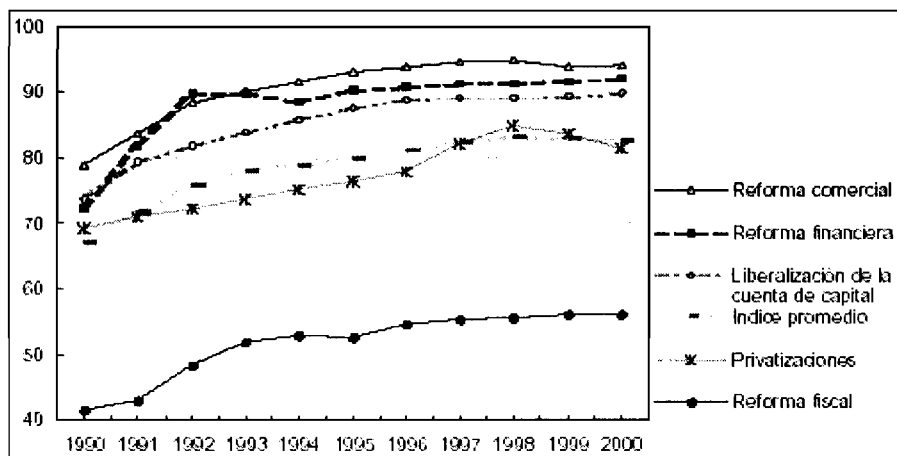


Fuente: Lora (2001).

Cabe señalar, no obstante, que el proceso de reformas fue más intenso en la primera mitad de los noventa, debido principalmente a los cambios en las políticas comercial y financiera interna. En la segunda mitad, aunque los países continuaron avanzando en algunas áreas, las reformas fueron más lentas, pese a los bajos índices que todavía existen en los componentes de privatización, tributario y laboral (gráfico 1).

Los cálculos del “Índice de Reformas Estructurales” realizados por la CEPAL muestran también una desaceleración de dichos procesos de reformas desde mediados de la década pasada (gráfico 2), debido, de un lado, a su agotamiento en determinadas áreas (comercial y financiera interna) y, de otro lado, a las crisis internacionales de finales de los noventa y, más recientemente, al deterioro de la situación económica, tanto de los principales socios comerciales como la regional, y el ambiente electoral que se vive en algunos países y los problemas de índole política en otros. Aún más, los menores avances alcanzados en estos años se caracterizaron por una gran heterogeneidad, frenándose el proceso de convergencia que se venía registrando anteriormente (CEPAL, 2002).

Gráfico 2
América Latina: Índice de Reformas Estructurales
1990-2000



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Los cuadros 1 y 2 muestran la situación de los países entre 1985 y 1999 de acuerdo con la profundidad en sus procesos globales de reformas. Aunque, como se señaló, principalmente los países del Cono Sur de América Latina (Argentina, Chile y Uruguay) comenzaron sus reformas económicas en los setenta, muchas de estas reformas se detuvieron o revirtieron entre 1982 y 1985. Según cálculos de Lora (2001), en 1985 solamente el “Índice de Reformas Estructurales” de Chile estaba claramente por encima del promedio de la región y se mantuvo así en los tres quinquenios siguientes, conjuntamente con Jamaica y Trinidad y Tobago. En estos tres países se registró un proceso de reforma importante y sostenido.

Un segundo grupo está constituido por aquellos países que a finales de los ochenta se caracterizaban por bajos niveles de reforma y a mediados de los noventa alcanzaron niveles de reforma altos y los mantuvieron en los siguientes años: Argentina y Perú. También puede incluirse a Bolivia, que transitó de bajo a igual y a alto, a República Dominicana, que pasó de bajo a alto entre la primera mitad y la segunda parte de los noventa, y a Nicaragua, que se ubicó sobre el promedio en el quinquenio 1995-1999.

El tercer grupo, que puede denominarse como reformadores graduales, se caracteriza por que partieron de niveles bajos en la segunda mitad de los ochenta y se situaron en el promedio latinoamericano en alguno de los dos quinquenios siguientes: Este grupo está conformado por Colombia, Brasil, Costa Rica y Guatemala. En este grupo incluimos también a México, no obstante sus dificultades de clasificación en la segunda mitad de los noventa, y a Paraguay, pese a su retroceso de alto a igual en el mismo período.

Cuadro 1
Niveles y cambios en los procesos de reformas económicas 1985-1995

Nivel de reformas en 1985	Nivel de reformas en 1995		
	Bajo el promedio	Igual	Sobre el promedio
Bajo el promedio	Brasil Ecuador R. Dominicana Venezuela	Bolivia Colombia México	Argentina Perú
Igual	Costa Rica El Salvador Guatemala Uruguay		Paraguay
Sobre el promedio	Honduras		Chile Jamaica Trinidad y Tobago

Nota: Clasificación realizada con base en el "Índice de Reformas Estructurales". Se tomó el promedio de América Latina (excluyendo Honduras, Nicaragua y República Dominicana) y se distribuyeron los países en los tres grupos de acuerdo con los siguientes criterios: 1) utilización de la mitad y la cuarta parte de la desviación estándar y 2) se obtuvo el índice para cada país en 1985, 1995 y 1999 y su promedio en los periodos 1985-1989, 1990-1994 y 1995-1999. La mayoría de los países siempre quedaban en el mismo grupo. Para aquellos que cambiaban de grupo se clasificaron donde se presentaba mayor regularidad. De esta forma se redujo la sensibilidad de los grupos a los diferentes criterios.

Fuente: Lora (2001).

El último grupo, que puede denominarse como reformadores lentos, está constituido por aquellos países que permanecieron en niveles bajos entre 1985 y 1999 o que retrocedieron de alto o igual a bajo. Se encuentran Ecuador, Venezuela, Uruguay, El Salvador y Honduras.

Como puede observarse, el proceso de reformas económicas ha sido muy heterogéneo en la región, tanto en términos de iniciación, como de intensidad y áreas. Esta heterogeneidad es importante tenerla en cuenta a la hora de evaluar sus resultados. No obstante, es claro que las reformas contribuyeron a corregir los desequilibrios fiscales y a abatir la inflación, que constituían males endémicos en la región desde los setenta, aceleraron el aumento de las exportaciones, atrajeron flujos de inversión extranjera directa, impulsaron y fortalecieron los procesos de integración económica entre los países latinoamericanos y desarrollaron acuerdos comerciales con otros países y regiones del mundo (CEPAL, 2001).

Cuadro 2
Niveles y cambios en los procesos de reformas económicas 1995-1999

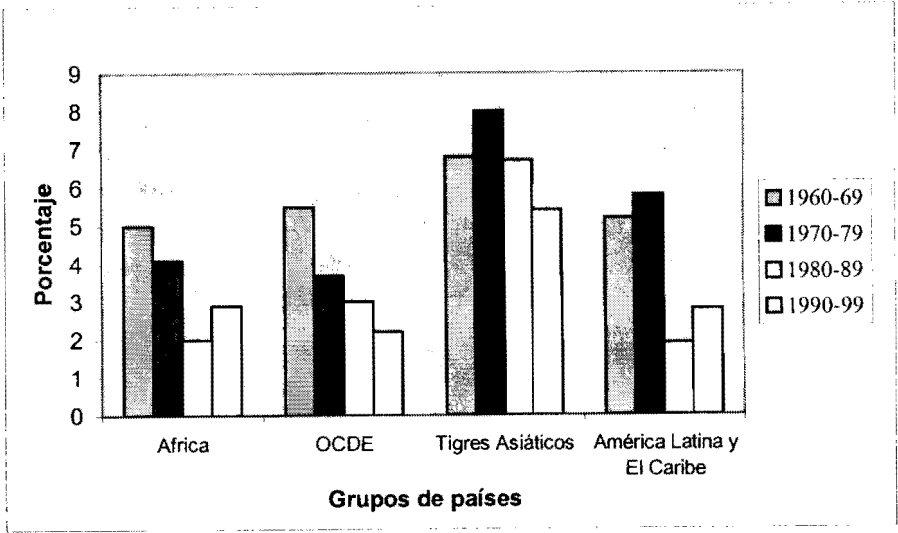
Nivel de reformas en 1995	Nivel de reformas en 1999		
	Bajo el promedio	Igual	Sobre el promedio
Bajo el promedio	Ecuador El Salvador Honduras Uruguay Venezuela	Brasil Costa Rica Guatemala	Nicaragua República Dominicana
Igual	México	Colombia	Bolivia
Sobre el promedio		Paraguay	Argentina Chile Jamaica Perú Trinidad y Tobago

Fuente: Lora (2001).

Una aproximación adecuada para evaluar los resultados de las reformas, particularmente en materia de crecimiento económico, es examinar los diferenciales de crecimiento entre los grupos de países arriba mencionados, dado que los cambios en el contexto externo y un ambiente de crecimiento mundial no favorable en dicho decenio condicionaron también las profundas transformaciones económicas y sociales que experimentó la región en los noventa (CEPAL, 2001).

Como puede observarse en el gráfico 3, en la década de los noventa el crecimiento se desaceleró en los países de la OCDE y en los que constituyen el grupo denominado “milagro asiático”. De hecho, sus tasas de crecimiento son las más bajas de los últimos cuarenta años del siglo pasado. En el caso de América Latina, aunque se registró una aceleración del crecimiento en esta primera fase de las reformas, no cabe duda que ha sido inferior a las expectativas que desataron dichas reformas², si ignoramos el ciclo mundial de crecimiento (Fernández-Arias y Montiel, 1998).

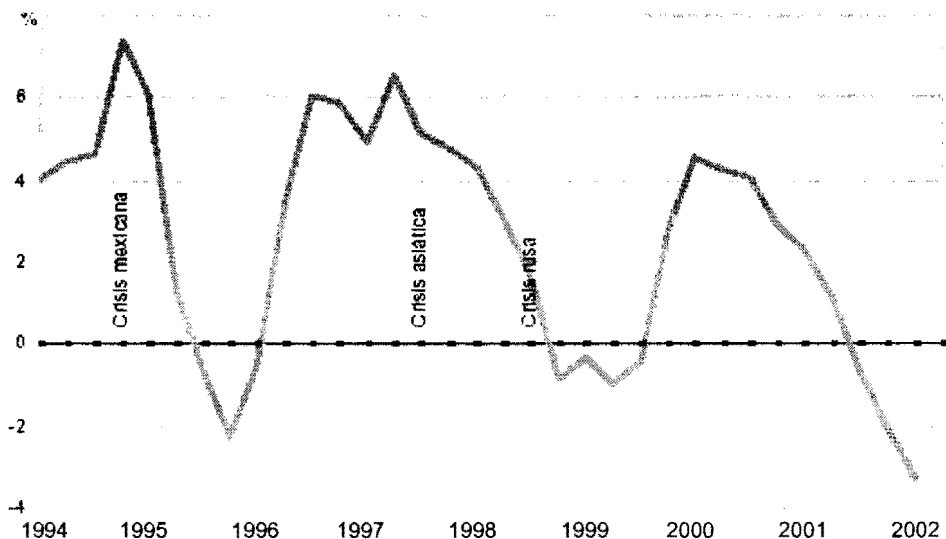
Gráfico 3
Crecimiento del producto mundial
1960-1999



Fuente: Banco Mundial.

Los efectos de las crisis internacionales sobre el desempeño económico de América Latina pueden observarse en el gráfico 4. En la segunda mitad de los noventa, la región afrontó los impactos de las crisis asiática y rusa, además de la mexicana. Desde mediados de los noventa, se han presentado en la región tres recesiones originadas principalmente en factores externos.

Gráfico 4
América Latina y El Caribe: Producto Interno Bruto
(Tasas de crecimiento)



Fuente: CEPAL, sobre la tasa de cifras oficiales.

* Incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

El análisis de los efectos de las reformas sobre el crecimiento económico comienza a percibirse diferente cuando se aborda su estudio por grupos de países, de acuerdo con la magnitud y velocidad con que se implementaron. En los cuadros 3 y 4 se presentan las tasas de crecimiento del PIB total y per-cápita en el período 1980-2001 para los distintos grupos.

Los resultados parecen ser bastante claros. En efecto, en los países más reformadores (grupo 1) las tasas de crecimiento se recuperaron fuertemente, con respecto a las registradas en los ochenta, y fueron las más altas de la región. En cambio, los reformadores graduales (grupo 2) y lentos (grupo 3) registraron tasas de crecimiento más bajas y no sostenidas (cuadro 3). En términos del PIB per-cápita, los diferenciales de crecimiento son más notorios.

Cuadro 3
América Latina: Producto Interno Bruto
(Tasas de crecimiento anuales)

Períodos	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	1995-2001	2000-2001
Grupo 1	0.4	1.0	3.9	4.6	4.2	3.0
Grupo 2	2.0	3.4	3.5	2.9	2.7	2.2
Grupo 3	-0.5	1.5	3.6	2.1	2.1	2.2
América Latina*	0.4	2.0	3.6	3.4	3.1	2.5
América Latina	1.3	2.3	2.9	2.6	2.4	2.1

Notas: América Latina* se refiere al promedio aritmético simple de 18 países.

América Latina se refiere al promedio ponderado de 19 y 20 países en las dos décadas respectivamente. Las tasas de crecimiento de los diferentes grupos es un promedio aritmético simple de los países que los componen, con el fin de evitar los problemas que los tamaños de los países causan en el agregado.

Fuente: CEPAL. Cálculos nuestros.

Dado que la recuperación insuficiente del crecimiento económico en los países de la región en la década de los noventa se relaciona con su desempeño en el período 1951-80³, parece conveniente desagregar la evolución de la actividad económica por países y grupos, con base en la clasificación realizada antes.

Cuadro 4
América Latina: Producto Interno Bruto por habitante
(Tasas de crecimiento anuales) 1980-2001

Períodos	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	1995-2001	2000-2001
Grupo 1	-2.7	-0.9	2.1	3.0	2.6	1.7
Grupo 2	-0.7	0.9	1.1	0.8	0.6	0.2
Grupo 3	-2.9	-0.5	1.2	0.4	0.4	0.3
América Latina*	-2.1	-0.2	1.5	1.5	1.3	0.8
América Latina	-1.0	0.2	2.0	0.9	0.8	0.6

Notas: Ver cuadro 3

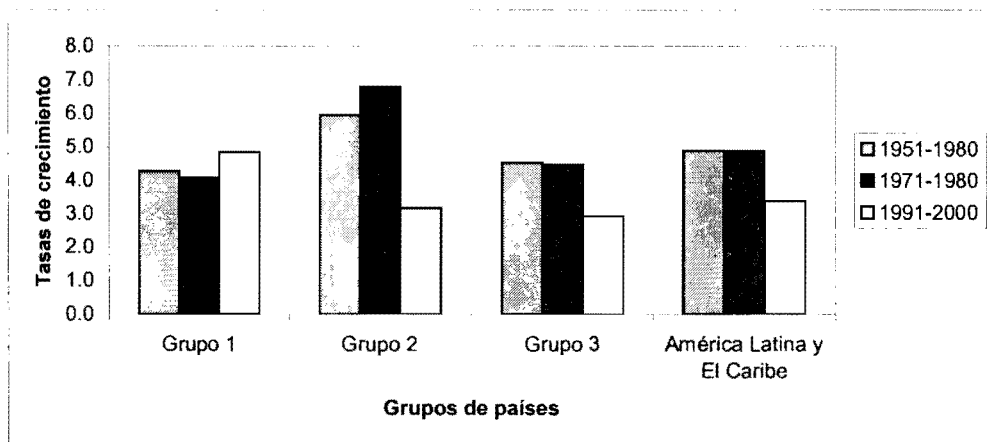
Fuente: CEPAL. Cálculos nuestros.

Como puede observarse en el gráfico 4, la recuperación insuficiente del crecimiento en la región se explica por las menores tasas de crecimiento de los países reformadores graduales (grupo 2) y lentos (grupo 3). En cambio, los reformadores fuertes (grupo 1) registraron en los noventa ritmos de crecimiento superiores a los de los períodos 1951-80 y 1970-80, que han sido considerados de buen desempeño en la región.

Aún más, todos los países reformadores fuertes se comportaron en forma similar al grupo (gráfico 5), con excepción de República Dominicana que, sin embargo, se expandió a una tasa relativamente alta (un poco superior al 5.0% anual).

Por el contrario, los reformadores graduales y lentos se caracterizan en su gran mayoría por su insuficiente desempeño económico en los noventa en relación con las tres décadas comprendidas entre 1950 y 1980, además de las bajas tasas de crecimiento que registraron un número importante de estos países (gráficos 6 y 7). De acuerdo con estos resultados, la profundización de las reformas acercaría las tasas de crecimiento de los países que aún registran tasas de crecimiento bajas a niveles cercanos o superiores al 5.0% (Lora y Barrera, 1998).

Gráfico 4
América Latina: Evolución del PIB por grupos de países 1951-2000

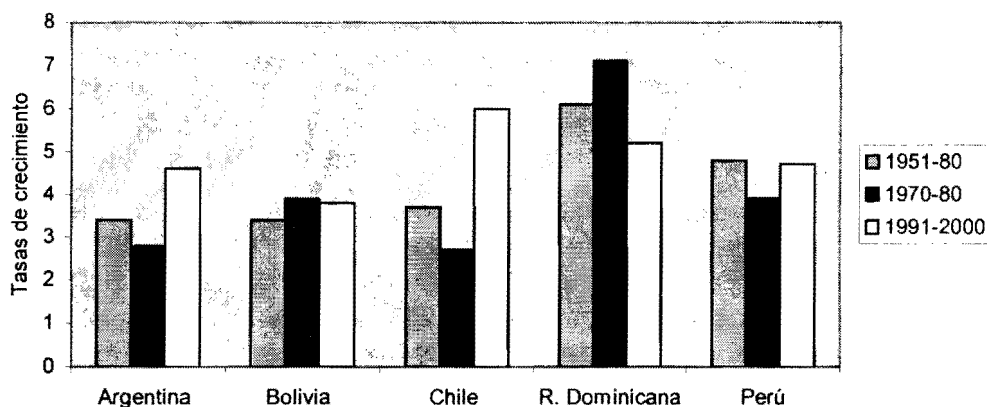


Fuente: CEPAL. Cálculos nuestros.

Estos resultados son similares a los presentados en otros estudios sobre los efectos de las reformas económicas implementadas en América Latina. Por ejemplo, Paunovic (2000) muestra que existe una asociación positiva entre profundización de las reformas y crecimiento económico. Además, con base en una clasificación de países *grosso modo* similar a la presentada en este artículo, encuentra que el crecimiento promedio en el período post-reforma fue superior al correspondiente en el período pre-reforma en el caso de los países líderes en materia de reformas. Un comportamiento semejante registraron El Salvador, Guatemala, Jamaica y Perú; en República Dominicana el crecimiento fue similar, mientras que en el resto fue inferior. Entre estos últimos se encuentran los países rezagados en reformas.

Por su parte, Lora y Barrera (1998) y Easterly, Loayza y Montiel (1997) encontraron que las reformas incrementaron la tasa de crecimiento de la región entre 2.1 y 2.2 puntos porcentuales. Otros autores, por el contrario, encontraron que el impacto directo de las reformas es muy pequeño después de descontar los efectos de otros factores, tales como la inversión y la política macroeconómica, sobre el crecimiento (Escaith y Morley, 2000).

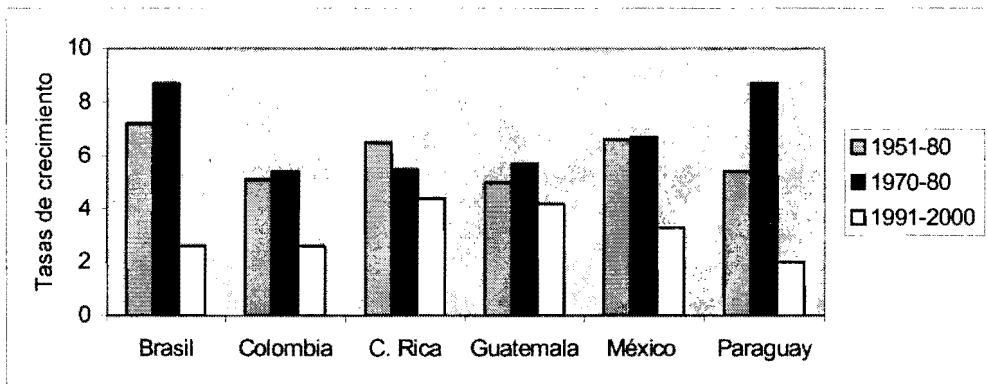
Gráfico 5
Países reformadores fuertes: evolución del PIB
(Tasas de crecimiento)



Fuente: CEPAL

Como anota Paunovic (2000), en cualquier caso, aunque la magnitud de los impactos es objeto de controversia, las olas recientes de reformas han tenido efectos positivos sobre el crecimiento de la región. En consecuencia, la recuperación insuficiente del crecimiento regional no puede atribuirse a la ineffectividad de las reformas, sino a su falta de profundidad. No obstante, es claro también que, aunque deben profundizarse, las solas reformas de mercado no bastan para alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenidas, como han registrado otros países. Tampoco prevendrían el surgimiento de situaciones de inestabilidad macroeconómicas originadas en estructuras institucionales inadecuadas en los frentes fiscal, monetario y financiero, dado que carecen de mecanismos para anticipar la generación de desequilibrios y contrarrestar los ciclos económicos.

Gráfico 6
Países reformadores graduales: evolución del PIB
(Tasas de crecimiento)

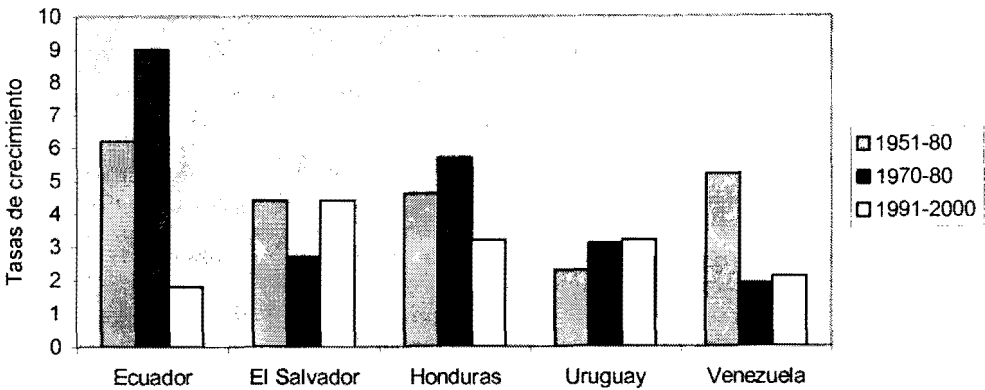


Fuente: CEPAL

No son suficientes también para resolver los graves problemas de inequidad social de la región; a lo sumo pueden impedir su agudización, puesto que las causas más profundas de dicha inequidad se encuentran en el lento ritmo de acumulación de capital humano y en la manera como los mercados e instituciones reproducen los patrones existentes de distribución de los activos físicos y la educación (Lora, 1998). Las profundas desigualdades que caracterizan a la región datan desde tiempo atrás.

Por su parte, Naim (1994) afirma que, si bien en la fase de lanzamiento de la liberalización económica se pudo lograr mucho, incluso con Estado muy ineficaz, será imposible consolidar las reformas si no se mejora sustancialmente el funcionamiento de las instituciones públicas. El hecho de que esa mejora sea inherentemente lenta tiene importantes repercusiones en la secuencia que muestran los programas de reforma.

Gráfico 7
Países reformadores lentos: evolución del PIB
(Tasas de crecimiento)



Fuente: CEPAL.

En la literatura económica es usual considerar que el proceso de reformas debe abarcar varias fases, denominadas reformas de primera, segunda y tercera generación. En la tabla 2 se presentan las características (contexto, objetivos, medidas y resultados) de las distintas generaciones de reformas (Lora, 2001)⁴. Cabe señalar que los países de la región se encuentran en diferentes fases.

En la tabla puede observarse que el proceso va mucho más allá que la liberalización de los mercados. El fortalecimiento de las instituciones⁵ y un Estado más eficiente son necesarios para el buen funcionamiento de los mercados, como ha sido señalado por la literatura económica de las instituciones. Estos aspectos se enmarcan en lo que Williamson en 1996 presentó como una

“Revisión del Consenso de Washington” (1998) donde, además, incluyó dos nuevos enunciados: fortalecimiento institucional y mejor educación.

Tabla 2
Las reformas de primera generación

Contexto	Objetivos	Medidas	Resultados
En la mayoría de los países se adoptaron en medio de severas crisis macroeconómicas.	Liberalización de los mercados.	Apertura comercial. Liberación financiera. Primeras privatizaciones.	En un principio fueron efectivas para salir de las recesiones.

Las reformas de segunda generación

Contexto	Objetivos	Medidas	Resultados
Frágil e estabilidad macroeconómica.	Garantizar la estabilidad macroeconómica y sostener la inversión. Fortalecer las instituciones necesarias para el buen funcionamiento de los mercados.	Supervisión financiera para prevenir la inestabilidad y la desconfianza. Regulación de la competencia para asegurar la eficiencia y proteger a los consumidores, e especialmente en los sectores de infraestructura y servicios públicos. Marcos legales para proteger los derechos de propiedad de los inversionistas, asegurar el cumplimiento de los contratos y la resolución de conflictos económicos.	Crecimiento débil y frágil.

Las reformas de tercera generación

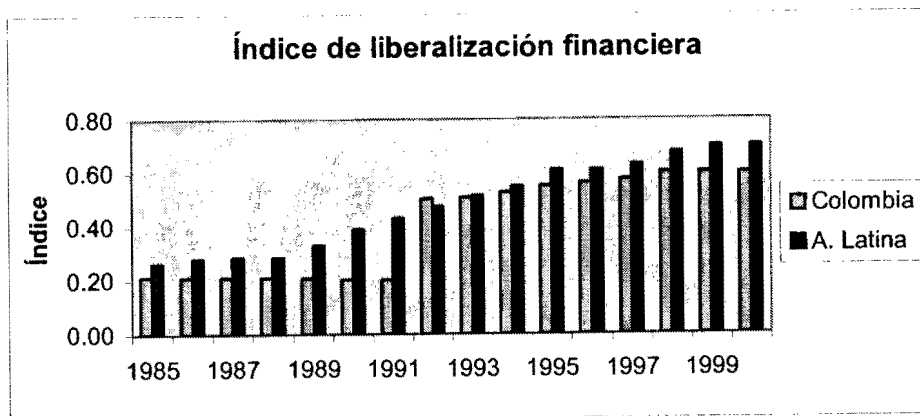
Consenso: El desarrollo no depende exclusivamente del buen funcionamiento de los mercados y los mecanismos que los regulan. Es necesario que, además, el Estado funcione bien y que la población pueda incorporarse efectivamente al proceso económico. En ambos casos, el problema está en las instituciones públicas.

Contexto	Objetivos	Medidas	Resultados
Inconformidad popular debido a las frustraciones económicas y sociales.	Reorganización completa del Estado.	Reforma educativa. Reforma de la seguridad social (pensiones y salud). Descentralización efectiva del sector público. Reforma de las instituciones fiscales. Reestructuración del sector judicial. Eficiencia de las fuerzas armadas.	Deberían ser una rápida y sostenida tasa de crecimiento económico y mejoras distributivas.

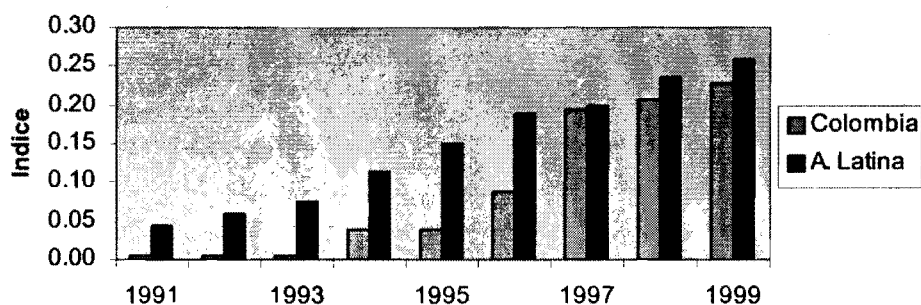
¿Y COLOMBIA QUÉ?

Como se señaló, en el concierto regional, Colombia es un país que puede clasificarse en un nivel medio de reformas y, por tanto, comparte las características principales del grupo de países reformadores graduales. En particular, su desempeño económico en los noventa no fue muy distinto del registrado por este grupo. Sin embargo, a diferencia de otras décadas, nuestro crecimiento fue inferior al de América Latina.

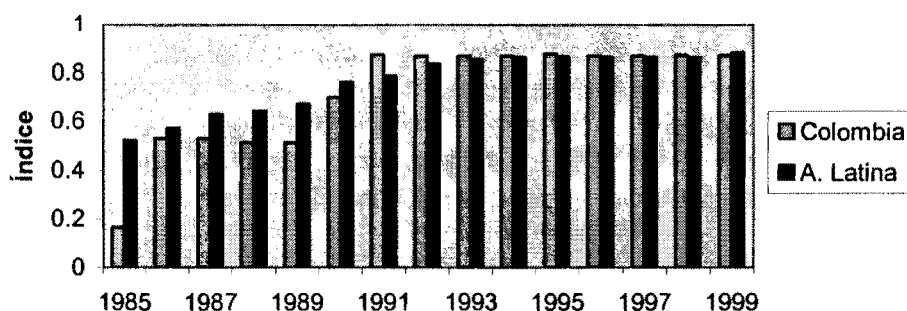
Gráfico 8
Colombia: Índices de reforma estructural. 1985-1999



Índice de privatizaciones



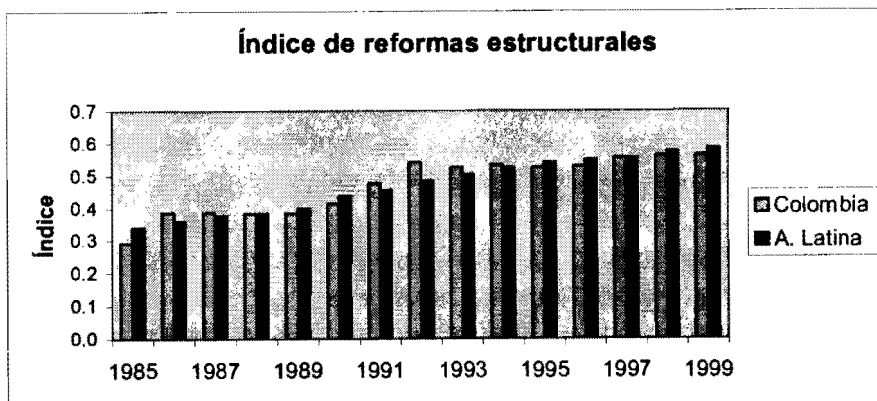
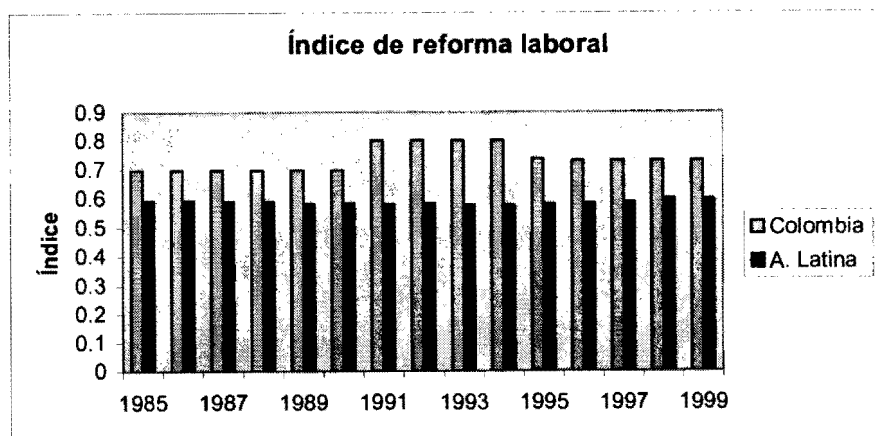
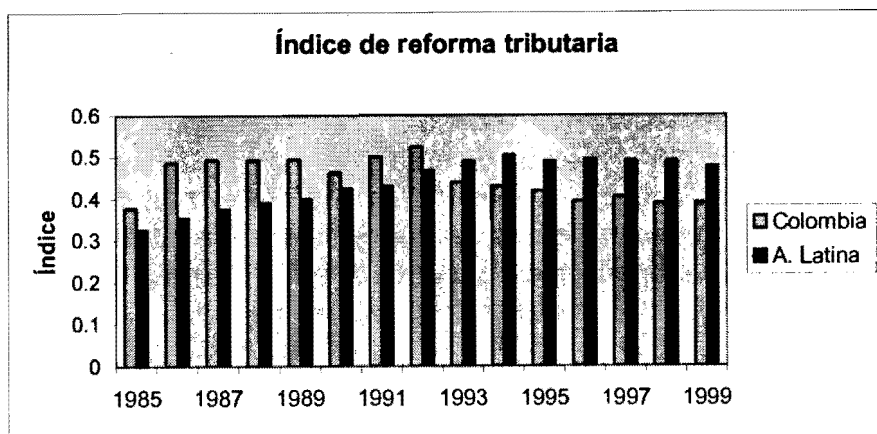
Índice de liberación comercial



Fuente: Lora (2001).

Los gráficos 7 y 8 muestran la situación colombiana, comparada con el promedio de la región, en las diferentes áreas de reforma. Se destacan los retrasos relativos en materia tributaria, donde Colombia registró un gran retroceso; en liberalización financiera interna y en privatizaciones, pese a los avances en la segunda mitad de los noventa. Además, comparte con América Latina la insuficiencia de reformas en todas las áreas, principalmente en materia tributaria y privatizaciones. Estas insuficiencias se reflejan en el índice global.

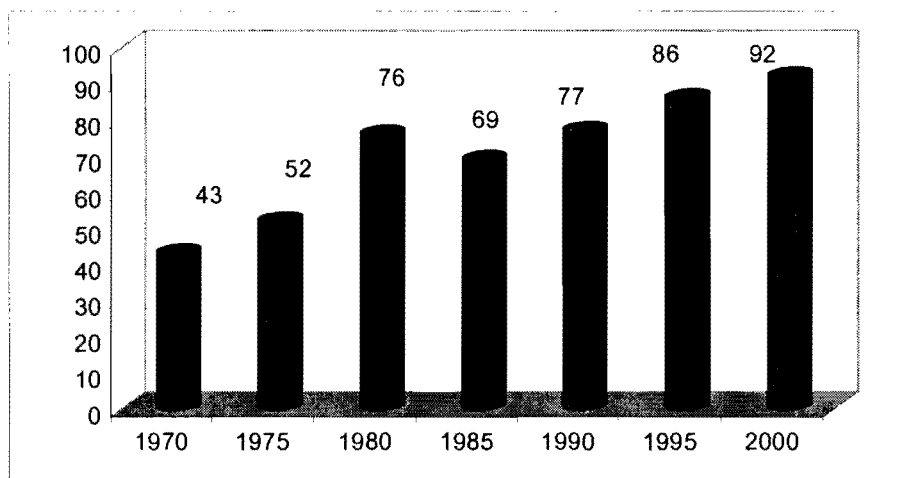
Gráfico 9
Colombia: Índices de reforma estructural. 1985-1999



Fuente: Lora (2001).

Según cálculos de la CEPAL, Colombia se caracteriza también por tener una de las cuentas de capital más cerrada de la región. Aún más, recientemente Fedesarrollo (2002) mostró que los incentivos para desarrollar un sector privado fuerte en Colombia continúan deteriorándose. En otras palabras, mientras que el mundo se mueve hacia más libertad económica, Colombia se aleja relativamente, por lo menos, de esta tendencia y sus calificaciones son bajas⁶, tanto en el contexto regional como mundial (gráfico 9). De acuerdo con estas observaciones, resulta extraño explicar el pobre desempeño colombiano en los noventa como resultado de los procesos de liberalización económica.

Gráfico 10
Colombia: ranking de libertad económica
(Entre 123 países)



Fuente: Fraser Institute. Tomado de: Fedesarrollo (2000).

Las consecuencias, en parte, de estas tendencias se muestran en la tabla 3. Como puede observarse, el 53.7% de los países están comprendido en el grupo que creció cada vez más rápido o que se recuperaron en los noventa, después del deterioro que registraron en los ochenta. Mientras la mayoría de los países de la región están en el tercer grupo, Colombia se ubicó en el

segundo grupo. En otras palabras, el deterioro continuo del desempeño colombiano en las tres últimas décadas no es un fenómeno generalizado.

Tabla 3
Progreso y deterioro de los países
(Crecimiento en el tiempo)

Tipos de países	Número	Porcentaje
1. Países con progreso continuo	11	7.3
2. Países con deterioro continuo	43	28.5
3. Países con recuperación en los noventa	70	46.4
4. Países con caída en los noventa	27	17.9
Total	151	100.0

Fuente: Contraloría General de la República (2000).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (2002). *Situación y perspectivas 2002. Estudio económico de América Latina y El Caribe 2001-2002*. Santiago de Chile, agosto.
- CEPAL (2001). *Una década de luces y sombras: América Latina y El Caribe en los años noventa*. Alfaomega, Bogotá.
- CEPAL (2001). *Estudio económico de América Latina y El Caribe, 2000-200. Situación y perspectivas 2001*. Santiago de Chile, septiembre.
- Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana (2000). *Reformas estructurales y políticas macroeconómicas: el caso de México 1982-1999*. CEPAL. Serie Reformas Económicas, 67, mayo.
- Dornbusch, Rudiger (1992). "The Case for Trade Liberalization in Developing Countries". *Journal of Economics Perspectives*, 6(1), winter.
- Easterly, William; Loayza, Norman y Montiel, Peter (1997). "Has Latin American Post-Reform Growth Been Dissapointing". Washington D.C., World Bank and Williams College. *Journal of International Economics*.
- Escaith, Hubert y Morley, Samuel (2000). *The Impact of Structural Reforms on Growth in Latin America and the Caribbean: an Empirical Estimation*. CEPAL, Santiago de Chile.

- Fernández, Eduardo y Peter Montiel (1998). "Reforma económica y crecimiento en América Latina durante la década de 1990". *Pensamiento Iberoamericano*, volumen extraordinario.
- Lora, Eduardo (2001). *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo. Diciembre.
- Lora, Eduardo (1998). "América Latina después de las reformas". (Introducción). *Pensamiento Iberoamericano*, volumen extraordinario.
- Lora, Eduardo y Barrera, Felipe (1998). "El crecimiento económico en América Latina después de una década de reformas estructurales". *Pensamiento Iberoamericano*, volumen extraordinario.
- Morley, Samuel; Machado, Roberto y Pettinato, Stefano (1999). *Indexes of Structural Reform in Latin America*. CEPAL. Serie Reformas Económicas, January.
- Naim, Moises (1994). "Instituciones: El eslabón perdido en la reforma económica de América Latina". Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico, Bogotá, junio.
- Paunovic, Igor (2000). *Growth and Reforms in Latin America and The Caribbean in the 1990s*. Cepal. Serie Reformas Económicas, 70, mayo.
- Paldam, Martín. "Un ensayo sobre los aspectos macroeconómicos del desarrollo social en América Latina". En: Emmerij, Louis y Núñez del Arco, José (Compiladores). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID, Washington, D.C.
- Posada, Carlos Esteban (1998). "Los mercados de instituciones y las instituciones endógenas". *Lecturas de Economía*, 48, enero-junio.
- Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus, México.
- Williamson, John (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, John (1998). "Revisión del Consenso de Washington". En: Emmerij, Louis y Núñez del Arco, José (Compiladores). *Op. cit.*

NOTAS

1. Este índice sólo pretende medir la neutralidad de las políticas, bajo el presupuesto de que el objetivo primordial de las reformas estructurales en materia económica ha sido la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de los recursos productivos mediante la eliminación o reducción de las distor-

siones originadas en políticas que limitan el funcionamiento de los mercados o que imponen costos a las transacciones o las actividades productivas (Lora, 2001). El índice está entre 0 y 1, donde un mayor valor significa que las políticas son favorables al funcionamiento de los mercados.

2. En un examen de los resultados de las reformas, la CEPAL (2001) afirma que los progresos han sido frustrantes en materia de crecimiento económico, transformación productiva y aumentos de productividad. Considera, además, que esta insuficiente recuperación del crecimiento económico ha sido inestable como consecuencia de los estilos de manejo macroeconómico prevalecientes en el contexto de alta volatilidad que ha caracterizado a los mercados financieros internacionales.
3. Como se mostró en los cuadros 2 y 3, las tasas de crecimiento en los noventa fueron sustancialmente más altas que en los ochenta.
4. Otros autores (Naim, 1994 y Clavijo y Valdivieso, 2000) solamente consideran dos fases o generaciones de reformas, donde la última debe concentrarse en el desarrollo de la infraestructura organizativa del Estado y atender las condiciones de una situación social potencialmente explosiva.
5. Este término se refiere a los agentes (individuales o corporativos) y a las relaciones sociales, modos de acción o normas (Posada, 1998).
6. Los aspectos considerados por el *Fraser Institute* son tamaño del gobierno, estructura legal y derechos de propiedad, moneda sana, libertad para transar con el exterior y regulación en materia crediticia, laboral y de los negocios.