

## V Reunión de Economía Mundial (Sevilla 2003)

### Reformas estructurales y empleo en América Latina<sup>1</sup>

Gerardo Fujii  
Profesor titular  
Facultad de Economía  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Correo electrónico: [fujii@servidor.unam.mx](mailto:fujii@servidor.unam.mx)  
Tel.: (52 55) 56 22 2172  
Fax: (52 55) 56 22 2158

#### Introducción

Sin lugar a dudas, el mayor desafío que enfrentan las economías de América Latina es el de la superación de la pobreza. De acuerdo con datos de la CEPAL (2002b, presentación), se estima que en 2001 el 43 por ciento de la población de la región era pobre, mientras que el 18.6 por ciento era indigente. Entre 1990 y 1997, años en los que el crecimiento de la región fue relativamente rápido, la proporción de población pobre se redujo de 48.3 a 43.5 por ciento, mientras que la de indigentes lo hizo de 22.5 a 19 por ciento. En los años posteriores, al entrar la región a una etapa de crecimiento muy lento, se ha frenado la mejora de estos indicadores. No obstante el descenso en la proporción de población pobre que se dio hasta 1997, el número absoluto de pobres de la región no ha dejado de aumentar: en 1990 eran 200.2 millones de personas y en 1997, 203.8 millones. Al estancarse en los años posteriores la proporción de habitantes pobres mientras que la población total crece, se estima que en 2001 el número de pobres se incrementó hasta 214.3 millones de personas. Con respecto al número de indigentes, éste se redujo de 93.4 a 88.8 millones entre 1990 y 1997, para después volver a incrementarse a 92.8 millones en 2001 (CEPAL, 2002b: presentación).

América Latina presenta grandes diversidades entre países, lo que también se refleja en magnitudes radicalmente diferentes del problema de la pobreza, incluso entre los países en los que se hará énfasis en este trabajo. Clasificando a estos países en orden creciente por la magnitud del problema, en las zonas urbanas de Argentina, en 1994, el 16.1 por ciento de la población era pobre, porcentaje que subió a 23.7 en 1999, mientras que la indigencia afectaba al 3.4 y al 6.7 por ciento, respectivamente. Para el conjunto de la población, en Chile, en

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue apoyado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México través del proyecto IN306201. Agradezco a Claudia Gaona, becaria del proyecto, su asistencia para la recopilación y procesamiento del material estadístico.

1990, la pobreza afectaba al 38.6 por ciento de la población, porcentaje que se redujo al 20.6 en 2000, mientras que la población en indigencia cayó 12.9 a 5.7 por ciento en esos mismos años. En Brasil, la magnitud del problema es la siguiente: en 1990, el 48 por ciento de la población era pobre y en 1999, el 37.5 por ciento, a la vez que en esos mismos años, el 23.4 y el 12.9 por ciento era catalogado como indigente. Por último, en México, entre 1989 y 2000, la pobreza se redujo del 47.8 al 41.1 por ciento de la población, mientras que la indigencia lo hizo del 18.8 al 15.2 por ciento (CEPAL, 2002b: anexos, cuadro 14).<sup>2</sup>

La pobreza está determinada, en primer lugar, por la falta de empleos y por la mala calidad de los empleos en que está ocupada una proporción significativa de la fuerza de trabajo. La gravedad de los desafíos en términos de generación de empleo no se refleja tanto por la tasa de desempleo abierto, que para la región en su conjunto era de 9.1 por ciento en 2002 (CEPAL, 2002a: 14), sino en la magnitud del empleo informal, el que generalmente es de baja calidad, inestable y de bajos ingresos. Para ese mismo año, el 46.3 por ciento de los ocupados laboraba en el sector informal (OIT, 2002: 26).

La generación de empleos y el mejoramiento de su calidad depende tanto del crecimiento económico como de la intensidad laboral del crecimiento. CEPAL ha calculado cuál es la tasa de crecimiento económico requerida entre 2000 y 2015 para que este último año, en ausencia de políticas de redistribución del ingreso, el nivel de pobreza sea igual a la mitad del prevaleciente en 1990. Para el conjunto de la región, es de 4 por ciento; para los países con pobreza elevada (más de 30 por ciento), entre los cuales están Brasil y México, es de 7 por ciento, mientras que para los de pobreza media (entre 11 y 30 por ciento), entre ellos están Argentina y Chile, asciende a 4.1 por ciento. Las metas de crecimiento para reducir en el mismo período la indigencia a la mitad son de 2.7 por ciento para el conjunto de la región, de 5.7 por ciento para los países en que la pobreza es mayor y de 2.7 por ciento para los de pobreza media (CEPAL, 2002b, capítulo I: 14). Considerando la trayectoria de las economías

<sup>2</sup> Estos cálculos están basados en líneas nacionales de pobreza e indigencia que son las siguientes (en dólares por mes) para los años señalados:

	Línea de pobreza		Línea de indigencia	
Argentina	143.9 (1994)	143.3 (1999)	72.0 (1994)	71.6 (1999)
Chile	56.9 (1990)	77.2 (1999)	28.4 (1990)	39.6 (1999)
Brasil	87.0 (1990)	66.2 (1999)	41.2 (1990)	26.7 (1999)
México	68.8 (1989)	142.1 (2000)	34.4 (1989)	71.0 (2000)

de la región, resulta muy poco probable que en los países con pobreza elevada se puedan alcanzar estas metas de crecimiento.

En las décadas de los setenta (Chile) y los ochenta (el resto de los países de la región), América Latina emprendió un programa de reformas estructurales que alteró las bases de funcionamiento de la economía, pasándose de un modelo fuertemente regulado por el Estado a otro dirigido básicamente por las señales del mercado. El objetivo central de las reformas era estimular el crecimiento mediante la reestructuración de la economía y la asignación más eficiente de los recursos, lo que debería traducirse en la generación más dinámica de empleos. Simultáneamente, la reasignación de los recursos de acuerdo a su disponibilidad relativa debería redundar en la reducción de la desigualdad tanto entre los salarios de los trabajadores no calificados con respecto a los de los calificados como entre salarios y beneficios. En otras palabras, las reformas se traducirían en más empleos, mejores salarios y en la reducción de la desigualdad por medio sus efectos sobre el crecimiento y sobre la intensidad laboral de la producción.

Existe una percepción social ampliamente compartida de que las reformas han estado muy lejos de alcanzar sus objetivos. Aunque la situación de las economías ha mejorado con respecto a la década de los ochenta, la comparación con este período no resulta particularmente relevante en virtud de lo desastroso de esos años. El que el desempeño durante los noventa con respecto al de los ochenta haya sido mejor a muy pocos dejará satisfechos. La comparación que tiene más significación es con relación al comportamiento de la economía de la región durante la larga expansión de 1950 a 1980 o con respecto a otros países que tenían un ingreso por habitante menor al de América Latina en los setenta y que han mostrado un crecimiento notable en las décadas recientes.

El objetivo del presente trabajo es presentar una evaluación de las reformas estructurales en términos de sus resultados en términos de empleo. Para esto, el trabajo se basará en antecedentes de la región en su conjunto y, en algunos casos, se concentrará en la evolución de las tres grandes economías de la región –Argentina, Brasil y México- y en la de Chile, país que fue pionero en la introducción de las reformas y que es mencionado como el que ha mostrado los mayores logros. En el trabajo se hará un uso de dos evaluaciones globales recientes sobre los efectos de las reformas: una del Banco Interamericano de Desarrollo

(1997) y otra de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, publicada en dos libros cuyos autores son Stallings y Peres (2000) y Weller (2000).

La estructura del trabajo es la siguiente: en el primer apartado se describe el programa de reformas estructurales, abordándose tanto las críticas al modelo económico previo, las áreas de la reforma económica y el avance que se ha logrado en cada uno de ellas. En el apartado siguiente se presentarán los antecedentes para conocer el desempeño económico de la región en el período de las reformas, o sea, en la década de los noventa, en términos de crecimiento, empleo y salarios. La tercera parte reseña las dos evaluaciones antes referidas acerca de los efectos que han tenido las reformas para explicar el desempeño de las economías en términos de empleo. El trabajo finaliza con una breve presentación de las posibles explicaciones de que las reformas no hayan dado los frutos esperados en términos de empleo.

## **I. El programa de reformas estructurales**

Con posterioridad al término de la II Guerra Mundial, Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay emprendieron deliberadamente una vía de desarrollo en cuyo centro estaba la industrialización de sus economías, estrategia a la cual se fueron incorporando posteriormente el resto de los países de la región. Este programa de transformación, que fue fundamentado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), tenía como núcleo la industrialización. Como cualquier proceso de industrialización tardía, tuvo que ser apoyado por el Estado con los argumentos que habían sido planteados por Friedrich List en Alemania a fines del siglo del siglo XIX en favor de la protección a la industria infante. La promoción de la industrialización no sólo recurrió a la política comercial, sino que hizo uso de una gran variedad de instrumentos, entre los cuales estaban el crédito de los bancos estatales de desarrollo, una política cambiaria que estimulaba la importación de bienes de capital para la industria y la inversión directa del Estado en proyectos industriales, lo que dio origen a un amplio sector de empresas estatales. Dados los niveles de eficiencia del aparato industrial, no estaba en condiciones de exportar, por lo que su único mercado era nacional, y cuando cada uno de éstos pasó a ser un factor que limitaba la profundización de la industrialización, en los años sesenta se comenzó a promover la integración comercial de los países de la región. Los recursos requeridos para la industrialización eran provistos en gran parte por la agricultura, por lo que esta fase de desarrollo se caracterizó por un marcado sesgo en contra de este sector. En particular, las divisas requeridas por la industria para la importación de bienes de capital e insumos eran provistas por las exportaciones de productos primarios, y cuando éstas pasaron a

ser insuficientes, se endureció la política de protección comercial para profundizar la industrialización, con el costo en términos de eficiencia que esto significa, se estimuló la inversión extranjera en la industria y, en el segundo lustro de los setenta, el déficit en el balance en cuenta corriente fue financiado en proporción importante a través del endeudamiento externo, a la vez que comenzaron a promoverse las exportaciones industriales.

Los resultados en términos de crecimiento en esta fase fueron notables: en la década de los sesenta, la tasa media anual de crecimiento del PIB fue de 5.5 por ciento y en la de los setenta, de 5.6 por ciento, tasas superiores a las de los países desarrollados (5.1 y 3.1 por ciento, respectivamente) (CEPAL, 1998: 42). También los resultados en términos de empleo fueron notables: en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta el crecimiento anual del empleo fue de 1.9, 2.3 y 3.8 por ciento y el del empleo asalariado, de 2.5, 2.7 y 4.7 por ciento, respectivamente (Weller: 60).

Este ciclo finalizó con la crisis de la deuda externa desatada a comienzos de la década de los setenta, que primero dio lugar a las políticas de estabilización en un contexto externo extremadamente desfavorable, las que fueron abriendo paso a las reformas estructurales que significaron el tránsito hacia un modelo de funcionamiento de la economía radicalmente diferente al anterior. En lo fundamental, el núcleo de la crítica al anterior modelo se centró en la polémica sobre los papeles del Estado y del mercado en la economía. Se sostiene que la regulación de la economía por el Estado distorsiona los mercados de bienes y factores productivos y conduce a una asignación ineficiente de los recursos, lo que deprime el crecimiento de la economía e induce tanto al nivel de la estructura productiva por sectores como dentro de cada sector una combinación de factores relativamente intensiva en capital, que no se corresponde con la dotación relativa de factores de la región. Esto determina que la demanda de trabajo crezca menos de lo que lo haría en ausencia de distorsiones en los mercados, de lo que resulta que los salarios tengan un comportamiento menos favorable y que se amplíe la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados en virtud de que la estructura productiva y la tecnología impulsaban la demanda por fuerza de trabajo calificada en detrimento de la contratación de la no calificada. Por lo tanto, la reducción drástica del campo de acción del Estado en la economía, al eliminar las distorsiones en los mercados, induciría una mejor asignación de los recursos, lo que se traduciría en un crecimiento más elevado, en el cambio en la estructura de la producción hacia los sectores y actividades más intensivas en trabajo, en particular la agricultura y las exportaciones, y en la sustitución del

capital por el trabajo. Por estas vías, aumentaría la generación de empleo, particularmente para los trabajadores menos calificados, lo que se traduciría en mayores salarios y en la reducción del diferencial de salarios entre trabajadores calificados y no calificados.

Los campos de reforma fueron los siguientes: comercial, financiera, movimientos de capitales, tributaria, privatización, seguridad social y laboral. En seguida se presentan los argumentos en favor de cada uno de estos campos de reforma y de describen los avances en el proceso de reformas.

*Reforma comercial.* La reforma comercial se tradujo en la reducción drástica de todo el sistema de protección que se había edificado en las décadas anteriores. Las críticas fundamentales al anterior régimen comercial son las siguientes: la industria protegida era ineficiente, al aislarla de la competencia de las importaciones, factor que también determinaba que no fuese necesario la incorporación dinámica de nuevas tecnologías. En segundo término, la protección comercial y la ineficiencia de la industria provocaban que los precios de los productos industriales fueran elevados con respecto a los vigentes en el mercado mundial y de baja calidad, costo que debía ser soportado por los consumidores finales y por los productores internos que adquirirían materias primas y equipo nacional, lo que, a su vez, contribuía a hacerlos poco competitivos. Finalmente, se sostenía que este régimen comercial promueve que los agentes económicos privilegien la búsqueda de rentas, pues los empresarios ponen más atención en las relaciones con los funcionarios gubernamentales que tienen poder de decisión para establecer las normas de protección y para la asignación de divisas, lo que da beneficios más fáciles que los logrados a través de una mejor administración de la empresa. Esta política comercial a favor de la industria era acompañada por una política cambiaria que reducía el precio de los bienes de capital importados, lo que al abaratar la relación entre el precio del capital con respecto al del trabajo, introducía un sesgo tecnológico en favor del capital y menos demandante de trabajo.

A partir de mediados de la década de los ochenta comenzó un proceso drástico de liberalización de las importaciones a través de la reducción de los aranceles y de la eliminación de las licencias para importación. Hacia 1995, la tasa arancelaria promedio, que era de 44.6 por ciento antes de las reformas, se había reducido a 13.1 por ciento, mientras que el arancel máximo lo hizo de 83.7 a 41 por ciento. Este proceso fue muy rápido, dado que en la mayor parte de los casos los aranceles se redujeron en 50 por ciento en un lapso de dos o

tres años. También se fue dismantelando el sistema de restricciones no arancelarias. En particular, antes de las reformas el 33.8 por ciento de las importaciones estaba sujeto a permisos previos, proporción que en 1995 había caído a 11.4 por ciento (BID, 1996: 74).

*Reforma financiera.* Uno de los instrumentos de regulación estatal de la economía y de promoción de la industrialización era el control sobre las variables financieras, que incluía la fijación de las tasas de interés por el gobierno, el control de la oferta monetaria a través de elevados coeficientes de encaje, la asignación del crédito mediante normas que señalaban las actividades hacia las cuales debía dirigirse y la importante presencia de la banca estatal. Este régimen de represión financiera es criticado por desalentar el ahorro en virtud de que las tasas de interés eran negativas, porque el crédito no es asignado únicamente en función de la rentabilidad de los proyectos, por dar un acceso preferente al crédito a los grandes empresarios con buenas relaciones con los gobiernos, lo que pone en desventaja a los empresarios pequeños y medianos y porque el subsidio al crédito estimula las tecnologías relativamente intensivas en capital, con lo que se desalentaba la generación de empleos.

La reforma financiera interna incluyó la desregulación de la tasa de interés, la que pasó a ser fijada por el mercado, la privatización o clausura de los bancos estatales, la reducción o eliminación del crédito dirigido, el descenso en la tasa de encaje legal y el otorgamiento de autonomía a los bancos centrales. Hasta 1995, dos países habían eliminado totalmente el régimen de crédito dirigido y otros 17 lo habían reducido en forma importante, 18 países han liberado las tasas de interés y en 15 países la tasa de encaje no superaba el 20 por ciento (BID, 1966: 76-77)

*Liberalización de los flujos de capital.* Con el fin de privilegiar a la industria nacional y en un contexto de restricción de divisas, antes de las reformas existían fuertes limitaciones a los movimientos de capitales, los que se reflejaban en normas sobre las áreas en que se podía localizar la inversión extranjera directa, sobre repatriación de beneficios, en la obligación de los exportadores por liquidar las divisas a un tipo de cambio controlado y en controles de cambio al cual estaban sujetos los importadores y los envíos de divisas al exterior. Los críticos a este régimen señalan que estas restricciones limitan el crecimiento por desalentar la inversión, obstaculizar el progreso técnico y limitar el acceso a los mercados, además de que el control de cambios da origen a mercados paralelos de divisas y estimula el comportamiento de la búsqueda de rentas.

Aunque como resultado de la crisis de los ochenta se generalizaron los controles a los movimientos de capitales y los tipos de cambio múltiple, una vez estabilizada la economía se comenzó con las reformas en este campo orientadas a liberalizar los flujos de capital. La profundidad de la liberalización de los flujos de capital queda ilustrada por la reducción drástica de la brecha entre los tipos de cambio de mercado y oficial, la que pasó de 72 por ciento en 1989 a 2 por ciento en 1995 (BID, 1996: 75). Sin embargo, en virtud de la creciente importancia que fue adquiriendo la inversión extranjera de cartera, con la consiguiente amenaza sobre la estabilidad de la economía, en algunos países se introdujeron medidas de control sobre los movimientos de capital para tratar de atenuar estos peligros.

*Reforma tributaria.* El intento de orientar a la economía y la permanente escasez de ingresos públicos para hacer frente a los compromisos de gasto público derivó en un sistema tributario engorroso caracterizado por elevadas tasas marginales de impuesto a la renta, las que discriminaban particularmente a las empresas de propiedad extranjera, y en el cual los impuestos aplicados al comercio exterior tenían un peso sustantivo en los ingresos públicos. Los defectos fundamentales de este régimen tributario, según sus críticos, eran que su complejidad favorecía la evasión, que discriminaba en contra de la inversión y las exportaciones y que distorsionaba el sistema de precios, generando señales que lesionaban la asignación más eficiente de los recursos. Los principios orientadores de la reforma fiscal son la neutralidad, la simplificación legal y administrativa y el aumento de las recaudaciones, con base en los cuales se procedió a la reducción de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones, como parte de la reforma comercial, y de las tasas marginales más elevadas del impuesto a la renta sobre empresas y personas y a la introducción del impuesto al valor agregado. En particular, estas reformas se tradujeron en que los impuestos al comercio exterior, que en 1980 generaban el 29.9 por ciento de los ingresos tributarios, habían reducido su aporte a 16.6 por ciento en 1995 (BID, 1996: 75).

*Privatización.* En algunos países, particularmente en los relativamente más ricos de la región, las empresas estatales eran muy numerosas y se podían encontrar en los más diversos sectores de la economía. A las áreas más típicas de inversión del Estado, como son la infraestructura y los servicios públicos, en el caso de la región se añadió la producción de insumos básicos y, después, la nacionalización de las empresas productoras de minerales e hidrocarburos que tenían un peso decisivo en las exportaciones. Posteriormente, en algunos

casos también fue pasando al sector estatal de la economía una gran diversidad de empresas tanto porque no eran rentables para los empresarios privados como para impedir el desempleo que habría ocasionado su cierre. Esto contribuyó a generar severos problemas de ineficiencia en un número considerable de empresas que debían recibir subsidios gubernamentales, lo que pesaba sobre el presupuesto fiscal. Se buscó resolver estos problemas a través de la venta de empresas estatales, lo que, colateralmente, aportó ingresos públicos extraordinarios y, en los casos en que sus compradores fueron capitales extranjeros, éstos fueron en divisas.

Entre 1990 y 1994, la mitad de las privatizaciones en los países en desarrollo fueron en América Latina. En ese período, en México las privatizaciones ascendieron a 24 mil millones de dólares (2 por ciento del PIB de ese período) y en Argentina, a 18 mil millones (1.2 por ciento del PIB). Estas fueron las ventas de empresas públicas de magnitudes más elevadas en términos absolutos, pero en proporción al producto, otras economías ejecutaron programas semejantes de privatización. Para la región en su conjunto, 43.4 por ciento del valor de las privatizaciones correspondió a la venta de servicios públicos y el 23.4 por ciento, a la de bancos, mientras que el 21 por ciento de la inversión extranjera directa tuvo su origen en la venta de empresas estatales (BID, 1966: 77).

*Reforma de la seguridad social.* Las críticas fundamentales al sistema tradicional de seguridad social de la región son la falta de relación entre las contribuciones y los beneficios, lo que pone en peligro su viabilidad financiera, y la baja cobertura del aseguramiento. Con las reformas que han introducido algunos países se ha buscado atacar básicamente el primer problema, persiguiendo que los beneficios individuales que percibe cada contribuyente al sistema esté relacionado con sus aportes individuales.

*Reforma laboral.* América Latina fue definiendo una legislación laboral muy orientada hacia la protección del empleo, lo que manifestaba en los elevados costo de despido, en estimular los contratos indefinidos y de jornada completa, lo que añadido a los costos de la seguridad social, terminaba por desalentar la generación de empleo. Estos costos extrasalariales representaban más del 30 por ciento del salario en Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay y en otros ocho países equivalían a entre el 15 y 30 por ciento (BID, 1966: 79). Además, dado que estas normas legales se aplicaban sólo al empleo formal, se las podía evitar a través de la contratación informal, lo que, según se afirma, ha contribuido a estimular el vertiginoso crecimiento que ha experimentado el sector informal de la economía. La reforma

laboral que ya han comenzado a introducir algunos países se orienta a eliminar las rigideces laborales, o sea, hacia la búsqueda de una mayor flexibilidad laboral, para así contribuir a la generación de empleos.

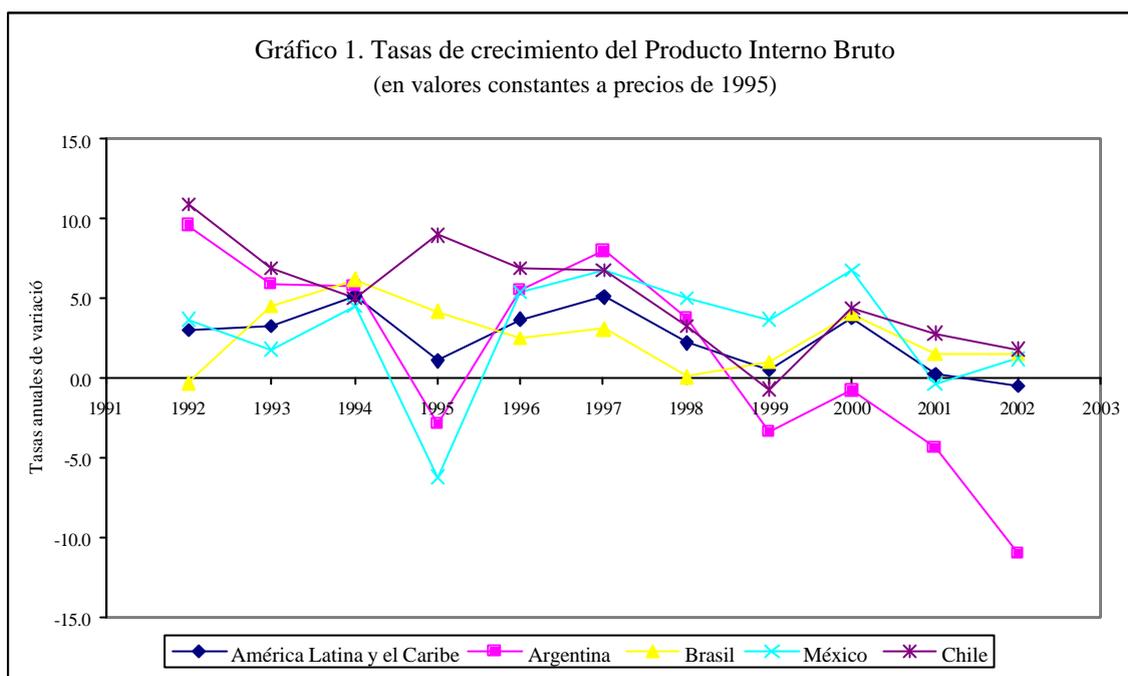
Se esperaba que el conjunto de las reformas tuviese efectos positivos sobre las variables laborales, en especial de la reforma comercial que, al alentar las exportaciones y teniendo la región ventajas comparativas por su disponibilidad de recursos naturales para la agricultura y en trabajo no calificado, daría impulso a la producción agrícola e industrial relativamente intensiva en trabajo. También la reforma fiscal debería contribuir a las exportaciones, por la reducción de los impuestos al comercio exterior. Otros campos de reforma que tendrían un efecto importante sobre el empleo y los salarios eran la financiera, que al eliminar el crédito subsidiado elevaría la tasa de interés con respecto al salario, lo que estimularía a los sectores más intensivos en trabajo y la sustitución de factores, y la laboral que, en último término, se orienta a reducir el precio relativo del trabajo con respecto al del capital. Por último, también del manejo de la política cambiaria se esperaban efectos positivos en el campo laboral, pues el mantener un tipo de cambio de equilibrio encarecería el precio de los bienes de capital importados.

## **II. Crecimiento económico, empleo y salarios a partir de la década de los noventa**

Aunque hay acuerdo en que el comportamiento de la economía de la región ha sido, a partir de los noventa, mejor que el de la década catastrófica de los ochenta, también existe un consenso generalizado de que los resultados han sido insuficientes. El Banco Interamericano de Desarrollo resume esta percepción en los siguientes términos: “en síntesis, el desempeño económico de la región ha mejorado durante la década actual, pero dista de ser satisfactorio. El crecimiento se ha recuperado, pero no ha regresado a los niveles del pasado ni resulta equiparable al de las economías de rápido desarrollo de Asia. El desempleo ha aumentado y los salarios reales se han recuperado apenas parcialmente del deterioro de los ochenta.. La estabilidad del ambiente macroeconómico ha mejorado en diversos aspectos, debido tanto al escenario externo como a las políticas domésticas, pero la volatilidad del crecimiento continúa siendo mayor que la de otras regiones del mundo. Las tendencias de deterioro distributivo y de aumento de la pobreza que se dispararon con la crisis de la deuda se han detenido en los noventa, pero no se han logrado nuevos progresos.” (BID, 1997: 45). Stallings y Peres, con base en los datos de nueve países de la región, que comprenden el 81 por ciento de la población y el 90 por ciento (en 1995) del producto de América Latina, comparten la opinión

de que una vez que la región se recuperó del descalabro de la década de los ochenta, el ritmo de crecimiento ha sido sensiblemente inferior al del período 1950-1980: “el promedio simple de los nueve países muestra que el crecimiento anual en el período base fue de 5.2% y bajó a 0.2% en el período de crisis. El período posterior a la crisis, que se divide en un subperíodo de recuperación y uno de crecimiento, tuvo tasas medias anuales de 5.3% y 4.0%, respectivamente. En otras palabras, el PIB aumentó más lentamente como promedio en el período de crecimiento reciente que en el período base.” Por último, en el período 1991-1998, el crecimiento medio anual fue de 3.9%. El comportamiento es aún peor al hacer los cálculos con base en promedios ponderados, los que “...muestran una baja más aguda a partir del período base con respecto a los años noventa, de 6.0% a 3.2%.” En el primer período el crecimiento ponderado es mayor dado que dos economías grandes, Brasil y México, crecieron por sobre el promedio simple (7.0 y 6.5%, respectivamente), mientras que en los noventa ocurrió lo opuesto: el crecimiento de éstas fue inferior al promedio, siendo de 1.8 y 3.1%, respectivamente (Stallings y Peres, 2000:120-121).

En lo que sigue, se mostrará con mayor detalle el comportamiento de dos variables clave para los propósitos de este trabajo: las del producto, del empleo y, particularizando en cuatro economías de la región: Argentina, Brasil, Chile y México. En el gráfico 1 se observa que el período 1992 – 2002, en el cual ya se están manifestando las consecuencias de algunas de las reformas, particularmente de la comercial, puede distinguirse entre dos fases en el comportamiento del producto tanto en el conjunto de la región como en Argentina, Brasil y Chile y, con algún retraso, en México: el crecimiento fue notablemente más elevado hasta 1997 que entre 1998 y 2002. Por lo tanto, aunque la economía se recuperó en forma acelerada de los problemas de los ochenta, las reformas no han permitido que el crecimiento elevado se sostenga, situación que ya se está manteniendo durante todo el último lustro. En segundo lugar, la tasa promedio anual de crecimiento fue tanto en el conjunto de la región como en las tres grandes economías de la región para el conjunto del período y para su fase dinámica inferior a la lograda en el período 1950 – 1980 (5.2 por ciento para nueve países). La única excepción a este comportamiento en la primera fase es el de Chile.



Fuente: CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002 ; 2001

Uno de los cambios más drásticos que experimentó la región fue la apertura comercial hacia el exterior, lo que determinó que las exportaciones se hayan constituido en el componente más dinámico de la demanda agregada. En el cuadro 1 se muestra el comportamiento de las exportaciones para los cuatro países considerados que aportan la mayor parte de las exportaciones de la región, siendo México la gran potencia exportadora: en 2002, ellas contribuían con el 74.5 por ciento de las exportaciones de América Latina, y las de México constituían el 43.7 por ciento del total. En segundo lugar, destaca el dinamismo de las exportaciones de Argentina y Chile, que casi se duplicaron entre 1993 y 2000, y particularmente las de México, que entre esos mismos años se multiplicaron por tres. Por último, del gráfico 1 y del cuadro 2 se concluye que la correlación entre el dinamismo exportador y el del producto puede ser bastante débil: el crecimiento de México no ha sido superior al de los otros países no obstante la rápida expansión de sus exportaciones.

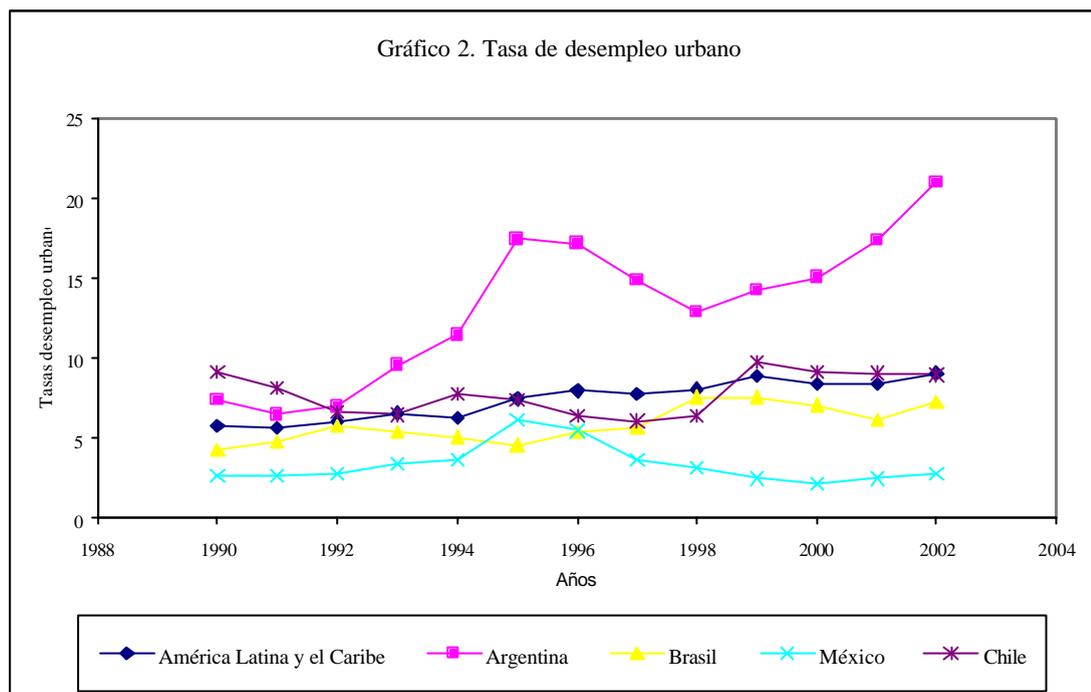
Cuadro 1. Exportaciones de bienes (FOB, en millones de dólares constantes de 1995)

	Argentina		Brasil		México		Chile	
	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice
1993	14809.0	100.0	47978.2	100.0	54329.8	100.0	13406.3	100.0
1994	16535.9	111.7	48517.1	101.1	63617.6	117.1	14896.1	111.1
1995	21161.7	142.9	46506.0	96.9	79542.0	146.4	16024.2	119.5
1996	22681.8	153.2	46548.3	97.0	95427.1	175.6	18855.3	140.6

1997	26404.4	178.3	50848.0	106.0	109882.0	202.2	20777.2	155.0
1998	29016.1	195.9	53160.1	110.8	122994.2	226.4	22266.7	166.1
1999	28116.5	189.9	56683.6	118.1	140754.5	259.1	24210.2	180.6
2000	28831.3	194.7	63904.9	133.2	163642.0	301.2	25574.6	190.8

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001

Con respecto al comportamiento de las variables laborales, en el gráfico 2 se muestra el comportamiento de la tasa de desempleo abierto. En primer lugar, se observa que, excepto en el caso de México, las tasas de desempleo a partir del segundo lustro de los noventa han sido más elevadas que las del primero, lo que es el resultado del menor crecimiento económico registrado a partir de 1998. En segundo término, destaca el hecho de que no obstante el crecimiento relativamente rápido experimentado hasta 1997, esto no se reflejó, excepto en el caso de Chile, en un descenso importante en la tasa de desempleo. Esta disparidad es particularmente destacada en Argentina, que entre 1992 y 1997 registró tasas de crecimiento del producto de entre 5.5 y 9.6 por ciento anual (exceptuando la caída de 1995) con un desempleo creciente y muy elevado (más de 10 por ciento) a partir de 1994. Por último, se concluye que las reformas no se han traducido en un descenso sistemático en la tasa de desempleo. Para la mayor parte de los países de la región, los problemas de empleo no se reflejan tanto a través de la tasa de desempleo abierto, sino que en el empleo informal. Los datos correspondientes se muestran en el cuadro 2. Definiendo al empleo informal como al que agrupa a los que trabajan por cuenta propia (excepto profesionales y técnicos), a los trabajadores domésticos y a los que laboran en pequeñas empresas, en los años noventa y en los primeros de la presente década alrededor de la mitad de los ocupados de la región labora en el sector informal, proporciones que son más elevadas en Brasil y México que en Argentina y Chile. Por otra parte, no se observa que con las reformas haya una tendencia marcada hacia la caída en la importancia que tiene el empleo informal.



Fuentes: CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002; 2001  
CEPAL, Panorama social de América Latina y el Caribe, 2000-2001

Cuadro 2. Empleo no agropecuario formal e informal, 1990-2000 (porcentajes)

	América Latina		Argentina		Brasil		México		Chile	
	Sector informal	Sector formal								
1990	51.8	48.2	47.5	52.5	52.0	48.0	55.5	44.5	49.9	50.1
1991	52.5	47.5	48.6	51.4	53.2	46.0	55.8	44.2	49.9	50.1
1992	53.2	46.8	49.6	50.4	54.3	45.7	56.0	44	49.7	50.3
1993	54.1	45.9	50.8	49.2	55.5	44.5	57.0	43.0	49.9	50.1
1994	55.1	44.9	52.5	47.5	56.5	43.5	57.0	43.0	51.6	48.4
1995	56.2	43.8	53.3	46.7	57.6	42.4	59.4	40.6	51.2	48.8
1996	57.4	42.6	53.6	46.4	59.3	40.7	60.2	39.8	50.9	49.1
1997	57.7	42.3	53.8	46.2	60.4	39.6	59.4	40.6	51.3	48.7
1998 <sup>c</sup>	n.d.	n.d.	49.3	50.7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1999 <sup>c</sup>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	47.1	52.9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2000 <sup>c</sup>	46.9	53.1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	39.2	60.8	38.0	62.0
2001	46.3	53.7	45.7	54.3	46.0	54.0	39.6	60.4	n.d.	n.d.
1990-2001	53.12	46.88	50.47	49.53	54.19	45.73	53.91	46.09	44.24	45.76

<sup>a</sup> Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto trabajadores administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares no remunerados.

<sup>b</sup> Corresponde a establecimientos con menos de 5 o 10 trabajadores, dependiendo de la información disponible.

<sup>c</sup> Obtención de datos en base OIT, Panorama Laboral 2001. En el sector informal se incluyen sólo micro empresas. Para el sector formal se incluyen pequeñas, medianas y grandes empresas privadas. Incluye a empresas con seis o más ocupados.

Fuentes: OIT, *Décimo cuarta reunión regional de los estados miembros de la OIT en las Américas*, Agosto 1999 (1990-1997)  
OIT, *Panorama laboral 2002; 2001*

### III. Reformas, crecimiento y empleo

Conocido en términos generales el cuadro que presenta la economía de América Latina, la pregunta que en seguida debe abordarse es cuál ha sido la relación entre este comportamiento y las reformas. En otras palabras, ¿puede afirmarse que las reformas han contribuido a la recuperación de la economía a partir de los noventa? ¿Se explica la insuficiencia en términos de crecimiento y empleo porque el plazo transcurrido desde las reformas es aún breve? ¿O la causa fundamental radica en que las reformas no se ha aplicado con la suficiente profundidad? ¿O es necesario que América Latina cambie de curso, ya sea ajustando el programa de reformas o rompiendo con él? Estos son algunos de los temas que se abordan en este apartado, el que se apoya en la evaluación de los resultados de las reformas económicas realizadas por el BID (1997), Stallings y Peres (2000) y Weller (2000). Dado el objetivo de este trabajo, el estudio del comportamiento del empleo como resultado de las reformas, se privilegiará la discusión acerca del efecto de las reformas sobre dos variables clave que determinan el comportamiento del empleo: el crecimiento económico y la intensidad laboral.

*Reformas y crecimiento.* Tanto el BID como Stallings y Peres concluyen, a través de estimaciones econométricas, que las reformas han tenido un efecto positivo sobre el crecimiento económico. El modelo del BID considera los datos de 19 países de la región por trienios que cubren el período 1984-1995, siendo la variable independiente la tasa de crecimiento del producto y las independientes la escolaridad, la estabilidad macroeconómica, un índice de las reformas en conjunto y las reformas comercial, tributaria, financiera, laboral y la privatización. Para las reformas en conjunto y para cada área de reforma el modelo distingue entre efectos permanentes y transitorios de las reformas sobre el crecimiento. En la estimación de la regresión, el coeficiente del efecto permanente del conjunto de las reformas es de 0.095, mientras que el del efecto transitorio ascendió a 0.025. Con base en este modelo, el BID concluye que, como resultado de las reformas, la tasa de crecimiento de América Latina aumentó en 2.3 puntos porcentuales, de los cuales, 0.4 puntos son de crecimiento temporal y 1.9 puntos corresponden a crecimiento permanente (BID, 1997: 59): “sin las reformas que se han adoptado en toda América Latina en la última década, en vez del crecimiento promedio de 3,8% observado en los últimos años, se habrían logrado tasas medias de sólo 1,5% anual. Para un país que haya seguido un proceso de reformas típico, el nivel de su ingreso actual es 12% mayor de lo que habría sido en ausencia de reformas. Las reformas estructurales evitaron así que continuara la caída en el ingreso per cápita que se había observado en la primera mitad de los ochenta.” (BID, 1997: 56).

Por su parte, el modelo de CEPAL se basa en los datos de nueve países de la región, que comprenden el 81 por ciento de la población y el 90 por ciento del producto de América Latina en 1995. La variable dependiente es el cambio en el PIB por habitante en el período 1970 – 1995, siendo las variables independientes el coeficiente de inversión, el nivel de actividad internacional, la variación del tipo de cambio, una variable ficticia de crisis, el índice medio de reformas, la reforma comercial, la liberalización de la cuenta de capital y la privatización. El estimación de la regresión da como resultado un coeficiente del conjunto de las reformas igual a 0.034 (Stallings y Peres, 2002: 133).

Es conocido lo discutible que son los resultados obtenidos de estimaciones econométricas, dado que dependen de la especificación del modelo, del período seleccionado, de los indicadores de las variables y del método de estimación. Además, la evaluación de los efectos de las reformas sobre el crecimiento plantea varios problemas adicionales. Unos se refieren a la brevedad del período desde el comienzo de las reformas para un gran número de países de la región. Evidentemente que no puede esperarse que una reestructuración de la economía de la amplitud de la impulsada por las reformas se tradujera, en el corto plazo, en la elevación del crecimiento de largo plazo. Dado que en gran parte de los países de la región el programa de reformas estructurales comenzó a ponerse en práctica entre la última parte de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, tanto la evaluación de BID, que abarca hasta 1995, como la de CEPAL, que cubre hasta 1998, difícilmente comprenden un período lo suficientemente largo como para que en los reformadores tardíos hayan madurado las nuevas condiciones del crecimiento. Por lo tanto, los resultados de estas evaluaciones pueden estar sujetos a modificaciones considerables en la medida que nos alejemos de los años de inicio de las reformas.

El segundo problema de orden temporal, en el cual insisten Stallings y Peres, es que en los años noventa, período en el cual se está intentando detectar el efecto de las reformas sobre el crecimiento, hay que distinguir entre una fase que representa sólo la recuperación con respecto a las condiciones críticas por las cuales pasó la economía de la región durante los ochenta y una de crecimiento propiamente tal. En su trabajo se hace explícitamente esta distinción, para lo cual el período 1950-1998 es dividido en cuatro fases: el período base, en que está vigente el estilo anterior de desarrollo que, con excepciones, cubre hasta fines de los setenta; período de crisis (en general, la década de los ochenta); recuperación; y crecimiento

propriadamente tal, que para cada país comienza a partir del momento en que se recuperó el nivel máximo del PIB de los ochenta. Como ya antes se expuso, y si toda la dinámica de las economías es adscrita a las reformas, aunque en la década de los noventa ellas permitieron superar el estancamiento de los ochenta, alcanzándose en la fase de recuperación una tasa de crecimiento similar a la de la prolongada expansión anterior a la crisis, una vez recuperada la economía, la tasa de crecimiento ha caído en forma significativa, siendo considerablemente inferior a la de la fase 1950-1980.

Puede que la distinción entre recuperación y crecimiento esté presente en la estimación del BID al distinguir entre efectos transitorios y permanentes de las reformas sobre el crecimiento si se supone que los efectos transitorios positivos son dominantes en la fase de recuperación, mientras que los efectos permanentes definen la etapa de crecimiento propriadamente tal. Dado que la recuperación puede ser relativamente rápida en la medida que la economía sólo pone en acción capacidad productiva de la que antes ya disponía y que el análisis del BID sólo cubre hasta 1995, período dominado por la recuperación, esto puede explicar el hecho de que sus conclusiones sobre el efecto de las reformas sobre el crecimiento tienen un tono más optimista que las de la CEPAL, las que pueden ser puestas en duda al analizar la evolución del ingreso per cápita entre 1980 y 1995: su nivel máximo se alcanzó el primer año y, después de una caída profunda, comenzó a recuperarse a partir de 1990, pero en 1995 seguía siendo inferior al de 1980 (BID, 1997: 56, gráfico 30). Con base en estas consideraciones, no parece firmemente sustentada la conclusión de que la mayor parte del crecimiento desde mediados de los ochenta sea efecto permanente, y no transitorio, de las reformas. Sin embargo, para exponer una opinión más fundamentada sobre este problema, habría que conocer en detalle el modelo econométrico empleado por el BID para fundamentar esta conclusión, el que sólo está expuesto en términos generales en el informe que sirve de base a este trabajo (BID, 1997: 94-97).

Por último, la conclusión del BID de que las reformas han tenido un efecto positivo sobre el crecimiento se basa en la comparación de un dato real, el crecimiento en el período estudiado, con respecto al *crecimiento hipotético que habría tenido lugar en ausencia de reformas*. El BID grafica el ingreso per cápita en el período 1976-1995, siendo los datos hasta 1988 los realmente observados. Posteriormente, se dan tres tendencias: la observada, la que se *habría dado sin reformas* y la que se *habría dado sin reformas ni estabilización*, siendo estas dos últimas prácticamente coincidentes. Como estos datos obtenidos por simulación muestran

una caída continua del ingreso por habitante, mientras que el dato observado muestra una tendencia al alza a partir de 1990, el BID concluye que las reformas han tenido un efecto positivo sobre el crecimiento (BID, 1997: 56, gráfico 30). Dado que no se expone el modelo de simulación, no es posible dar una opinión fundada sobre su calidad y, por lo tanto, sobre la rigurosidad de las conclusiones del BID.

Los modelos econométricos que comentamos también estimaron los efectos sobre el crecimiento de los diversos campos de reforma. La conclusión de la estimación del BID es que ha sido la reforma comercial la que tuvo el mayor efecto sobre el crecimiento. De los 2.3 puntos porcentuales de incremento en el crecimiento derivado de las reformas, descompuestos entre 0.4 de efecto temporal y 1.9 de efecto permanente, la reforma comercial explica la totalidad del efecto temporal y 0.8 puntos del crecimiento permanente, mientras que las reformas financiera, tributaria y la privatización explican 0.8; 0.2 y 0.1 puntos del crecimiento permanente, respectivamente (BID, 1997: 59). En la regresión en que la variable independiente es el crecimiento del producto, los coeficientes de las reformas son los siguientes: política comercial, 0.096 (efecto permanente) y 0.059 (efecto transitorio); reforma tributaria, 0.049; reforma financiera, 0.056 y reforma laboral, 0.069 (BID, 1997: 97). Por su parte, en el modelo de Stallings y Peres estos coeficientes son los siguientes: reforma comercial, 0.027; liberalización de los movimientos de capital, 0.056; y privatización, 0.052. En esta estimación, las reformas tributaria y financiera mostraron no ser no significativas (Stallings y Peres, 2000: 133). Puede observarse que las conclusiones de ambas estimaciones sobre el efecto de cada campo de reforma sobre el crecimiento no son coincidentes, lo que en parte importante puede deberse a que las especificaciones de los modelos son bastante diferentes.

*Reformas e intensidad laboral.* Como se indicó, se esperaba que diversos campos de reforma se tradujeran en el aumento de la intensidad laboral del crecimiento. El comportamiento de esta variable puede ser evaluado a través del coeficiente de elasticidad producto del empleo. Los antecedentes empíricos muestran que, en la década de los noventa, tanto la elasticidad del empleo total como la del empleo asalariado con respecto al producto no se han modificado con respecto al período anterior a las reformas. El primer coeficiente fue de 0.4, 0.4, y 0.7 en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta respectivamente, y en la de los noventa ascendió a 0.6. Para los mismos períodos, la elasticidad del empleo asalariado fue de 0.5, 0.5, 0.8 y 0.7 (Weller, 2000: 60). O sea, en oposición a los argumentos

en favor de las reformas, la intensidad laboral no se incrementó como resultado de ellas: “a nivel agregado, por lo tanto, el impacto de las reformas económicas en la intensidad laboral fue contrario al esperado en el contexto de las reformas económicas.” (Weller, 2000: 69). El BID aborda este tema desde el punto de vista de los cambios en el coeficiente capital-trabajo. Como se expuso, la reforma financiera, al reducir el costo del capital con respecto al salario, debería inducir una combinación de factores más intensiva en trabajo. En contraposición, desde comienzos de los noventa la relación capital-trabajo se incrementó después de la caída que había experimentado desde comienzos de los ochenta, por lo que el crecimiento ha estado asociado a un menor ritmo de generación de empleos.

Para cuantificar el peso que tienen las variables crecimiento e intensidad laboral en el comportamiento de la demanda de trabajo, Weller estimó un modelo en el que la ocupación es una función del nivel del producto y de diversas variables que pueden incidir sobre la intensidad laboral: el tipo de cambio real (dado que su comportamiento influye sobre el costo de los bienes de capital, que en gran proporción son importados), el salario real, la apertura comercial y el cambio técnico, captado por una variable de tendencia, que generalmente es ahorrador de trabajo. La conclusión de la estimación es la siguiente: “el crecimiento económico es la variable con mayor impacto (positivo) en el empleo...Otras dos variables, el tipo de cambio y la apertura comercial, inciden en la intensidad laboral del crecimiento ...: una mayor apertura la reduce; un aumento del tipo de cambio real la incrementa. El salario real y la tendencia no resultaron significativos, si bien mostraron los signos esperados.” (Weller, 2000: 67).

Con el fin de estimar el efecto de las reformas sobre el empleo y la intensidad laboral, al modelo se incorporaron índices del conjunto de las reformas y de las liberalizaciones comercial y de los movimientos de capital. La conclusión de este ejercicio es que “...las reformas tuvieron un impacto negativo en la intensidad laboral del crecimiento económico...Esto vale tanto para el conjunto de las reformas como para la reforma comercial y la reforma de la cuenta de capital por separado...las reformas no sólo tuvieron un impacto negativo inmediato en el empleo -por ejemplo, a causa de las estrategias defensivas adoptadas por las empresas frente a la apertura y a causa de la reducción de personal en las empresas privatizadas-, sino que también incidieron en una intensidad menor del crecimiento a más largo plazo.” (Weller, 2000: 69). A este efecto negativo de las reformas sobre la intensidad

laboral y el empleo se añadió la tendencia hacia la apreciación de las monedas durante la década de los noventa.

*Reformas y empleo.* El lento crecimiento económico y el hecho de que no haya aumentado la intensidad laboral de la economía han determinado un comportamiento poco dinámico del empleo, particularmente del empleo asalariado, que es una función de la demanda de trabajo. Así, el BID señala que “las reformas... han reducido el ritmo de creación de empleo y posiblemente han sido una de las causas del aumento en las tasas de desempleo.” (BID, 1997: 62-63). Con esta opinión coincide Weller, que sostiene que las reformas han tenido un efecto limitado sobre la creación de empleo y el nivel promedio de remuneración, “lo cual redundó en una insuficiente generación de empleo y la concentración de los nuevos puestos de trabajo en actividades de baja productividad.” (Weller, 2000:13-14).

#### **IV. ¿Por qué las reformas han tenido un efecto insuficiente sobre el crecimiento y sobre la intensidad laboral y, por lo tanto, sobre el empleo?**

Ya se indicó que la demanda de empleo depende directamente del comportamiento de dos variables: del crecimiento económico y de la intensidad laboral de éste, y conociendo ya se el comportamiento de estas variables, ahora se abordará el tema de por qué las reformas no tuvieron un efecto más importante en términos de generación de empleos. Para ello hay que abordar el tema de las causas que determinaron que las reformas hayan tenido efectos limitados en cuanto a crecimiento y que no hayan incrementado la intensidad laboral.

Una interpretación es la del BID, según la cual los efectos limitados de las reformas sobre el empleo, la intensidad laboral y el crecimiento se derivan de hecho que el programa de reformas no se ha aplicado plenamente, especialmente en lo concerniente a la reforma laboral.

Con respecto al crecimiento, el Banco sostiene que las causas fundamentales que lo están limitando son dos: la insuficiente profundidad de las reformas económicas y la falta de acumulación de capital, particularmente de capital humano. Con relación al primer factor que inhibe el crecimiento, la falta de profundidad de las reformas, el BID escribe que “con las políticas actuales, las economías de la región pueden aspirar a crecer en promedio a un ritmo de sólo 3,8% anual. Ellos es debido en parte a que las reformas estructurales no han sido completas. Pero sólo en parte, ya que con reformas adicionales la región sólo podría aspirar a un 5,5% de crecimiento anual.” (BID, 1977:54). Con respecto a lo segundo, sostiene que

aunque la acumulación de capital físico todavía sigue siendo insatisfactoria, la principal restricción proviene de la escasez de capital humano: “pero mucho más importante que esto (el menor crecimiento actual de los acervos de capital con respecto a los años sesenta y setenta- G.F.), además se ha reducido el ritmo de acumulación de los recursos productivos humanos, es decir, de la fuerza de trabajo y su capital educativo. En los sesenta y setenta el nivel educativo de la fuerza de trabajo crecía a tasas superiores al 2%, en los ochenta se redujo por debajo de esa cifra y en los noventa no llega al 1%. *Este atraso se ha convertido en el mayor lastre para alcanzar los ritmos de expansión de la capacidad productiva que la región tenía en el pasado.*” (BID, 1997: 39; subrayado mío – G.F.). E insiste en la relevancia de este factor en los siguientes términos: “*El mayor obstáculo al crecimiento futuro de la región es el atraso en el esfuerzo educativo, que está limitando tanto los ritmos de acumulación de factores como su productividad. Un año adicional de escolaridad de la fuerza de trabajo por encima de las tendencias actuales de esta variable en la próxima década podría elevar gradualmente el crecimiento hasta alcanzar ritmos del 6.5%.*” (BID, 1977: 54-55; subrayado mío – G.F.).

En conclusión, según el BID, si se actúa simultáneamente en los dos frentes, la profundización de las reformas y la acumulación de capital físico y humano, el crecimiento podría ser aún más elevado: “*combinando mejores políticas económicas con un mayor esfuerzo educativo, el ingreso per cápita en América Latina dentro de una década podría ser 20% mayor y en dos décadas 50% más alto de lo que sería sin estas estrategias.*” (BID, 1977: 55; subrayado mío – G.F.).

En oposición a este enfoque de oferta del crecimiento económico, hay fundamentos muy sólidos para argumentar que la restricción más fuerte para la dinamización de las economías de la región proviene del hecho de que las reformas, no obstante el elevado dinamismo exportador, no han permitido superar la limitación de divisas.

Esto permitiría actuar sobre una de las variables determinantes del empleo. Con respecto a la otra, la intensidad laboral, el BID sostiene que depende, en primer lugar, de la profundización de la reforma laboral, que es el campo en el cual se ha avanzado menos: “las reformas han llevado a una recuperación de la relación capital-trabajo que, debido a rigideces del mercado laboral, ha resultado asociada con un menor ritmo de generación de empleo. Reformas más profundas, que lleven a ritmos mayores de crecimiento económico, pueden

volver a elevar la tasa de crecimiento del empleo, especialmente si se corrige el atraso en las reformas del mercado laboral y se facilita la movilidad de los trabajadores entre ocupaciones.” (BID, 1977: 62).

En la discusión sobre el efecto de las reformas económicas sobre el empleo hay que considerar, en primer término, que algunas reformas tienen un efecto negativo inmediato sobre el nivel de empleo. La mayor integración a la economía mundial se logra tanto a través de la apertura comercial como del incremento de las exportaciones. Al parecer, en América Latina se puso más énfasis en la primera vía que en la segunda, que es generadora de empleos. La apertura comercial, al intensificar la competencia con las importaciones en los mercados domésticos, genera dos efectos: una es el cierre de empresas, con la consiguiente destrucción de empleos y otra, la reestructuración de las empresas, que para reducir los costos pueden optar por despedir trabajadores, reducir los salarios o aumentar la productividad. Según el BID, como resultado de las reformas la relación capital –trabajo de las economías de la región se incrementó, por lo que se pasó a funciones de producción más intensivas en capital. El hecho de que en la producción de productos determinados no se pueda optar entre múltiples tecnologías se deriva del hecho de que la función de producción para cada bien no es continua y, por lo tanto, no permite la sustitución infinitesimal de un factor por otro. Lo más real es que haya que elegir entre unas pocas alternativas técnicas para la producción de cada bien, las que no son radicalmente diferentes en cuanto a la proporción en que combinan los factores de la producción. Si esto es así, para muchas empresas la única estrategia para incrementar la productividad pasaba por la intensificación en el uso del capital. Por la misma razón se sustituyeron trabajadores menos calificados por otros más calificados, lo que condujo a hacer caer la intensidad laboral en trabajo no calificado y a aumentarla en trabajadores calificados.

Otra reforma que también destruye empleos en el corto plazo es la reducción en la regulación estatal de la economía y la privatización de empresas públicas, a lo cual se añade la política de restringir el gasto público. Lo primero hace que algunas agencias públicas pasen a ser innecesarias, lo que contrae el empleo público y puede suponerse que las empresas públicas privatizadas hayan también reducido sus niveles de empleo al dejar de operar criterios diferentes a la rentabilidad en la determinación del personal contratado.

No obstante estos costos en términos de empleo en el corto plazo, se esperaba que el mediano plazo las reformas fueran generadoras de empleo neto, en particular, porque deberían traducirse en modificaciones en la estructura de la producción, particularmente de las exportaciones, y en la tecnología que condujeran a aumentar la intensidad laboral de los procesos productivos. Ya se vio que esto no ha ocurrido así, lo que puede deberse a diversas razones. En primer lugar, este planteamiento se basa en que las ventajas comparativas de América Latina radican en que el trabajo de poca calificación es el relativamente abundante en América Latina. Sin embargo, si esto es efectivo con respecto a los países desarrollados, seguramente que en general no lo es con relación a otros países que tienen una dotación mucho más favorable que la región en cuanto a este tipo de recursos, por lo que no se puede afirmar para el conjunto de la región, que necesariamente han de especializarse en la exportación de productos intensivos en trabajo. Esto puede ser válido para los países que han estimulado la industria maquiladora, pero no para otros.

En segundo lugar, en general, los países de la región están ricamente dotados de recursos naturales, por lo que su ventaja radica en las ramas intensivas en este factor. En unos, son los recursos agrícolas, y en otros, los minerales. La minería es un sector muy intensivo en capital, mientras que la intensidad factorial de la agricultura depende de la rama de la producción de que se trate. Dado el alto componente primario que tienen las exportaciones de la región, ya sea como producto en bruto o como manufactura basada en recursos naturales, no necesariamente la especialización en estas actividades es generadora de muchos empleos.

## BIBLIOGRAFÍA

Berry, Albert (ed), (1998), *Poverty, Economic Reform & Income Distribution in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, and London.

BID (1996), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*, Washington, D.C.

BID (1997), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997. América Latina tras una década de reformas*, Washington, D.C.

Bulmer-Tomas, Victor (comp.) (1997), *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, Ed. F. C. E., México.

CEPAL (1998), *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, F.C.E., Santiago de Chile.

CEPAL (2002a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.

CEPAL (2002b), *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago, Chile.

López, Julio (2000), “El empleo durante las reformas económicas”, en *Reformas económicas en México 1982-1999*, Fernando Clavijo (compilador), Ed. F. C. E., México.

Morley, Samuel (2000), *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, F.C.E y CEPAL, Santiago de Chile.

OIT (1999), *Trabajo decente para todos*, Memoria del Director General, Décimo Cuarta Reunión Regional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas, Lima, Perú, agosto de 1999, Ginebra.

OIT (2002), *Panorama laboral 2002*, Ginebra.

Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, F.C.E y CEPAL, Santiago de Chile.

Weller, Jürgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, , F.C.E y CEPAL, Santiago de Chile.

Williamson, John (1990), “What Washington Means by Policy Reform”, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics, Washington, D.C.