

liberalización, desigualdad y pobreza : América Latina y el Caribe en los 90

Enrique Ganuza, Ricardo Paes de Barros,
Lance Taylor, Rob Vos (editores)



pnud

NACIONES UNIDAS

CEPAL



Eudeba
Universidad de Buenos Aires

PNUD
Programa de Naciones Unidas
para el Desarrollo

1ª edición: junio de 2001

© 2001

Editorial Universitaria de Buenos Aires
Sociedad de Economía Mixta
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires
Tel: 4383-8025 / Fax: 4383-2202
www.eudeba.com.ar

Diseño de tapa: Silvina Simondet
Corrección y composición general: Eudeba

ISBN 950-23-1170-1
Impreso en Argentina.
Hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

ÍNDICE

PRÓLOGO	
<i>Enrique Ganuza - Ricardo Paes de Barros - Lance Taylor - Rob Vos</i>	7
LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS EN AMÉRICA LATINA.	
EFFECTOS SOBRE EL CRECIMIENTO, LA DISTRIBUCIÓN Y LA POBREZA	
· <i>Lance Taylor - Rob Vos</i>	13
EFFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN SOBRE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD	
<i>Enrique Ganuza - Ricardo Paes de Barros - Rob Vos</i>	77
POBREZA, DESIGUALDAD Y LIBERALIZACIÓN COMERCIAL	
Y FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA	
<i>Jere R. Behrman - Nancy Birdsall - Miguel Székely</i>	117
COMPORTAMIENTO MACROECONÓMICO, EMPLEO Y DISTRIBUCIÓN	
DE INGRESOS. ARGENTINA EN LOS AÑOS NOVENTA	
· <i>Roberto Frenkel - Martín González Rozada</i>	151
BOLIVIA: EFFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN SOBRE EL CRECIMIENTO,	
EMPLEO, DISTRIBUCIÓN Y POBREZA	
<i>Werner Hernany - Wilson Jiménez - Rodney Pereira</i>	201
APERTURA ECONÓMICA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN BRASIL	
<i>Ricardo Paes de Barros - Carlos Henrique Corseuil</i>	255
CAMBIO ESTRUCTURAL, MERCADO LABORAL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO:	
COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA	
<i>José Antonio Ocampo - Fabio Sánchez - Camilo Ernesto Tovar</i>	305

LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS EN COSTA RICA: EFECTOS EN EL MERCADO DE TRABAJO, LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA <i>Pablo Sauma - Juan Rafael Vargas</i>	353
LIBERALIZACIÓN COMERCIAL, EMPLEO Y DESIGUALDAD EN CHILE <i>José de Gregorio - Dante Contreras - David Bravo - Tomás Rau - Sergio Urzúa</i>	425
LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA, AJUSTE, DISTRIBUCIÓN Y POBREZA EN ECUADOR, 1988-1999 <i>Rob Vós</i>	489
EL SALVADOR: LA LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS Y SUS EFECTOS EN EL CRECIMIENTO, EL EMPLEO, LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO <i>Alexander Segovia - Jeannette Larde</i>	563
APERTURA, POBREZA Y DESIGUALDAD: GUATEMALA <i>Juan Alberto Fuentes</i>	605
LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN EN JAMAICA <i>Damien King - Sudhanshu Handa</i>	675
LA LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS EN MÉXICO: EFECTOS EN EL CRECIMIENTO, LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA <i>Jaime Ros - César Bouillon</i>	713
REFORMAS ECONÓMICAS Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PANAMÁ <i>Niek de Jong - Rob Vós</i>	765
LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR EXTERNO EN PARAGUAY. EFECTOS SOBRE EL CRECIMIENTO, LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA POBREZA <i>Bill Gibson - José Molinas - Margarita Moli</i>	815
LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS. EFECTOS SOBRE EL CRECIMIENTO, EL EMPLEO Y DESIGUALDAD Y POBREZA. EL CASO DE PERÚ <i>Juan José Díaz - Jaime Saavedra - Máximo Torero</i>	877
LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS: EFECTOS SOBRE EL CRECIMIENTO, EL EMPLEO Y EL BIENESTAR. EL CASO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA <i>Jaime Aristy Escuder</i>	939
URUGUAY: EQUIDAD Y POBREZA ANTE LA APERTURA COMERCIAL DE LOS NOVENTA. UN ENFOQUE A TRAVÉS DE MICROSIMULACIONES <i>Marisa Bucheli - Rafael Díez de Medina - Carlos Mendive</i>	993

PRÓLOGO

ENRIQUE GANUZA - RICARDO PAES DE BARROS -
LANCE TAYLOR - ROB VOS

El tema de la globalización está en la agenda internacional de instituciones y de debates. Sus orígenes, características y, tal vez, de mayor importancia, sus consecuencias, son motivo de análisis y propuestas en todo el mundo. Los participantes en este libro, discutieron, al iniciarse este proyecto, la posibilidad de individualizar cuál era la expresión más importante de ese proceso de globalización, en América Latina y el Caribe, en los últimos diez a quince años. Se alcanzó consenso respecto de que una de las características más importantes de ese proceso había sido la adopción de políticas económicas similares, en especial, la liberalización comercial y de la cuenta de capitales. Esas políticas fueron acompañadas por medidas simultáneas (desregulación financiera y de los mercados de trabajo, reforma de sistemas impositivos), pero es justamente esa ola de aperturas externas que redefinió el ambiente exterior en que tienen que moverse las economías de la región.

Naturalmente, ese tema también es motivo de interés en las instituciones patrocinantes de este estudio. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de las Naciones Unidas, llevan varios años trabajando en análisis comparativos de la relación entre políticas macroeconómicas, pobreza y desigualdad.¹ Dadas las prioridades temáticas que abordan

¹ Ver por ejemplo: Ganuza, E.; Taylor, L. y Morley, S. (1998), *Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina y el Caribe*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, España.

en sus actividades, era ineludible plantearse la pregunta de cuáles habían sido los efectos de la liberalización de la balanza de pagos sobre la pobreza y la desigualdad.

Regímenes anteriores, con controles estatales extensivos y una industrialización basada en la sustitución de importaciones, han sido criticados por ineficientes y, como tales, incapaces de reducir la pobreza y la desigualdad. La apertura externa fue asumida como elemento central para promover una producción eficiente y competitiva, crear empleo suficiente y reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos. También la teoría tradicional del comercio internacional predice que la liberalización comercial y de la cuenta de capitales contribuirá al crecimiento, y, en consecuencia a la reducción de la pobreza, y a la disminución de la desigualdad.

Hay, sin embargo, estudios más críticos, con referencia a América Latina y al Caribe, que cuestionan los efectos positivos de la liberalización, enfatizando los efectos negativos de la liberalización comercial sobre la distribución de ingresos. Otros análisis, fundamentalmente sobre políticas de ajuste y sobre la relación entre crecimiento y pobreza, consideran aspectos parciales, sin abordar en forma adecuada la interrelación del conjunto de reformas económicas, el contexto específico de cada país ni el hecho que la mayor parte de los efectos se transmiten a través del mercado de trabajo. Sin duda, los efectos de la liberalización de la balanza de pagos sobre el crecimiento, el empleo, la pobreza y la distribución del ingreso provienen de un complejo conjunto de interacciones que involucran tanto la oferta como la demanda de una economía y comportamientos de variables endógenas al proceso (en particular, cambios en la distribución del ingreso y en los precios relativos).

Con esa perspectiva, y con el aporte invaluable de una red de especialistas calificados que trabajan sobre los países de la región, se estudiaron los efectos de la liberalización de la balanza de pagos sobre la pobreza y la desigualdad en 17 países del continente, con énfasis en el período 1989-1999: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.² En la mayoría de

Ganuzo, E., León, A. y Sauma, P. (1999), *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe*, Impresos Universitaria, S. A., Santiago, Chile.

CEPAL (2000), *Panorama social de América Latina , 1999-2000*, Santiago, Chile.

CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago, Chile.

2. No se presenta un estudio de caso sobre Honduras pero sí se estimaron los efectos de la liberalización sobre la pobreza y la desigualdad en ese país.

los países analizados, la cuenta corriente y la cuenta de capitales de la balanza de pagos fueron liberalizadas casi simultáneamente al final de la década de los ochenta o principios de los noventa. Sin embargo, para preservar la claridad del análisis es útil analizar cada uno de esos cambios por separado. El primer paso es examinar cómo cambiaron los grandes agregados económicos durante el período elegido. Con ese propósito se utilizaron simples series temporales y/o técnicas de descomposición de estática comparativa para la demanda efectiva, el empleo, el crecimiento de la productividad y la distribución funcional del ingreso. Para el análisis de algunos países (siete en total), los autores utilizaron modelos de equilibrio general o parcial a fin de producir contrafactuales que aislaran los efectos específicos de la liberalización de la balanza de pagos.

Una vez estudiado el comportamiento de los agregados macroeconómicos, se analizaron los cambios en la pobreza y en la desigualdad que se produjeron a nivel de los hogares y de los trabajadores. Para ello se asumió que el canal de transmisión de los efectos de la apertura sobre la pobreza y desigualdad de los hogares es el mercado laboral. Se utilizó una metodología de "microsimulaciones" para estudiar cuál hubiera sido la pobreza y la distribución del ingreso si los cambios observados en el mercado de trabajo, como consecuencia de la liberalización, no hubiesen tenido lugar.

Dada la diversidad de los países analizados, es riesgoso generalizar conclusiones. El constatar la diversidad de resultados es un resultado en sí mismo. Una vez más se confirma que la misma política económica, aplicada en países distintos, o en períodos distintos de tiempo, produce resultados distintos sobre la pobreza y la desigualdad. Simplemente no existen modelos ni recetas generalizables de país a país. En el período posterior a la liberalización ninguno de los países analizados pareciera haber encontrado un patrón de crecimiento sostenible. El crecimiento del empleo ha sido lento y en muchos casos la disparidad de los ingresos primarios ha aumentado. Pero también hay casos de países que recobraron su crecimiento, junto con la expansión del empleo, el crecimiento de los salarios reales y la disminución de la desigualdad de ingresos.

Los países con mejores resultados parecieran haber combinado lo siguiente: a) evitar que existieran simultáneamente la apreciación del tipo de cambio y altas tasas de interés en el mercado nacional; b) mantener un sistema bien orientado de incentivos a la exportación, tanto a nivel nacional como parte de acuerdos de integración regionales o subregionales; c) evitar caídas bruscas de los salarios reales; d) mantener un sistema de controles de capital y regulación prudencial a fin de suavizar consecuencias negativas de movimientos bruscos de capital.

En particular, con respecto a los efectos de la liberalización sobre la pobreza de los hogares, en la mayoría de los países ésta disminuyó. En términos de desigualdad, los aumentos y las disminuciones se dividen casi por igual. La liberalización comercial pareciera haber contribuido a aumentar la desigualdad y, a veces, también la pobreza. Los flujos de capital asociados con la liberalización comercial y las políticas macroeconómicas que permitieron la reducción de la inflación y la expansión de la demanda agregada compensaron, e incluso contrabalancearon, a veces, ese efecto en varios episodios analizados. Al mismo tiempo, con la volatilidad generada por la liberalización de las cuentas de capital, se produjeron varios episodios contractivos, agudizando los efectos negativos de la liberalización comercial y ocasionando deterioros simultáneos en la pobreza y en la desigualdad.

La estructura del libro es la siguiente. El capítulo 1, compara el impacto macroeconómico de la liberalización de las cuentas corrientes y de capital de la balanza de pagos sobre el producto, el empleo y los salarios reales en 16 países de la región. Provee un marco analítico simple para entender los efectos de la liberalización de la balanza de pagos sobre el empleo y la distribución y presenta técnicas sencillas de descomposición.

El capítulo 2 compara los efectos de la liberalización sobre la pobreza y la desigualdad a nivel de los hogares y de los trabajadores en 17 países. Esos efectos se producen a través de cambios en el mercado laboral y se estiman con una metodología de "microsimulaciones".

En el capítulo 3, con una base de datos de 93 encuestas de hogares, de 17 países, para el período 1977-2000, y utilizando técnicas econométricas novedosas,³ Behrman, Birdsall y Székely concluyen que: a) la liberalización financiera ha tenido un efecto significativo sobre los aumentos de la desigualdad y de la pobreza; b) la apertura comercial no ha tenido efectos significativos sobre la pobreza y la desigualdad.

En los capítulos 4 a 19 se presentan los estudios de caso de 16 países en América Latina y el Caribe, en orden alfabético. Cada uno de ellos tiene una riqueza difícil de capturar en los capítulos comparativos.

Este libro no hubiera sido posible sin el trabajo y el talento de los autores de cada país. Durante casi dos años trabajaron intensivamente en la elaboración de sus estudios de caso y contribuyeron con percepciones valiosas al trabajo del grupo como un todo. Se realizaron cuatro talleres de

3. Se construyó un panel balanceado, que abarca el período 1977-2000, y se adaptó el concepto tradicional de ecuación semi-logarítmica de Mincer para incluir los efectos diferenciados de la liberalización y de algunas variables macroeconómicas, dependiendo de la posición que ocupa cada persona en la distribución de ingresos.

PRÓLOGO

discusión durante el curso del trabajo, facilitados por las Oficinas del PNUD en El Salvador, Brasil, Guatemala y la Argentina. Barbara Stallings participó activamente en todo el trabajo y los seminarios realizados y aportó observaciones importantes obtenidas en un gran estudio que coordinó simultáneamente.⁴ François Bourguignon participó en el seminario realizado en Antigua, Guatemala, aportando valiosísimos comentarios al desarrollo y aplicación de la metodología de microsimulaciones presentada en el capítulo 2. Werner Hernany nos facilitó las estimaciones para Honduras, que aunque no figura con un capítulo propio, sí fue considerada en el estudio comparativo del capítulo 2. Miguel Székely nos acompañó a lo largo de todo el trabajo, aportando comentarios útiles y perspectivas comparativas. Samuel Morley aportó su amplio conocimiento sobre el tema y contrastó nuestros resultados con los obtenidos en un estudio suyo paralelo.⁵ Oscar Yujnovsky tradujo, del inglés, el capítulo 1 y los estudios de Ecuador y Jamaica.

El PNUD y la CEPAL apoyaron este proyecto en su totalidad. Ambas instituciones brindaron un ambiente de total independencia para nuestro trabajo.

New York, Río, Maine, La Haya, diciembre de 2000.

Enrique Ganuza - Ricardo Paes de Barros -

Lance Taylor - Rob Vos

4. Stallings, B. y Peres, W. (2000), *Crecimiento, Empleo y Equidad: el Impacto de las Reformas Económicas en América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, Santiago, Chile.

5. Morley, S. (2000), *La Distribución del Ingreso en América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, Santiago, Chile.