

El impacto de las reformas estructurales en el empleo y los salarios

La década del noventa fue un período de grandes cambios en las políticas económicas. En el área de macroeconomía, con el principal objetivo de disminuir la inflación se concedió mayor autonomía a las autoridades monetarias y se tomaron medidas para contener los déficit fiscales. Las políticas económicas estructurales, por su parte, se orientaron particularmente a facilitar el funcionamiento de los mercados para mejorar la eficiencia y el crecimiento económico. Con tal propósito se redujeron las restricciones al comercio internacional, se liberaron los sistemas financieros, se simplificaron los sistemas tributarios y se privatizaron numerosas empresas, principalmente en los sectores de servicios públicos de infraestructura, que tradicionalmente habían sido manejadas por el Estado. En algunos países las privatizaciones alcanzaron también a los sistemas de pensiones y en unos pocos se introdujeron reformas encaminadas a flexibilizar los mercados laborales.

A este conjunto de medidas se lo asocia usualmente con el denominado Consenso de Washington, que sintetizó desde comienzos de los años noventa la orientación dominante de políticas económicas en América Latina.¹ En el presente capítulo se analizan los efectos laborales de las reformas pro-mercado que se adoptaron como parte del Consenso de Washington.² Se describen las reformas estructurales, su alcance y su impacto en la productividad y el crecimiento, y se abordan

los efectos laborales de las principales áreas de reforma, analizando en cada caso el grado en que se consiguieron los resultados favorables que esperaban los reformadores o, por el contrario, los efectos desfavorables que los críticos les atribuyen.

En efecto, el análisis está motivado en buena medida por el contraste entre lo que esperaban los partidarios de las reformas, sobre la base de las predicciones de la teoría económica, y las críticas que desde diversos ángulos se han hecho a las reformas estructurales por sus efectos laborales nocivos. En esencia, los reformadores esperaban que en el mediano plazo las medidas produjeran un aumento de la productividad y la inversión, que se traduciría en mejores oportunidades de trabajo y salarios más altos. Tal expectativa se sustentaba en dos razones.

¹ En 1990, un grupo de ministros de economía y finanzas de América Latina se reunieron en Washington con expertos en desarrollo y académicos en una conferencia organizada por el Instituto de Economía Internacional. En un influyente artículo publicado tras la conferencia, John Williamson (1990) señaló que los participantes habían coincidido sustancialmente en la necesidad de cierto paquete de reformas económicas. Este paquete, que Williamson denominó Consenso de Washington, incluía mayor disciplina fiscal, más gasto público destinado a educación y salud, tasas de interés determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas de libre comercio, apertura a la inversión extranjera directa, privatizaciones, desregulación y respeto a los derechos de propiedad. Las autoridades económicas latinoamericanas adoptaron con entusiasmo el Consenso de Washington y la región fue escenario de una oleada de reformas estructurales sin precedentes.

² Aun cuando las políticas de estabilización macroeconómica también fueron parte del Consenso, no son objeto de estudio de este capítulo (véase el capítulo 4).

Por un lado, las reformas removerían distorsiones e intervenciones que oscurecían las señales de precios, reducían la eficiencia y dificultaban el uso de los recursos productivos, incluyendo el trabajo. Por otro, las reformas en general, y en particular la liberalización del comercio internacional, promoverían la demanda de mano de obra como factor productivo abundante en los países de la región, y como consecuencia elevarían su remuneración. Los reformadores eran conscientes, sin embargo, de que en el corto plazo estas medidas podrían incrementar el desempleo y reducir las remuneraciones en los sectores más directamente afectados.

Las perspectivas optimistas sobre los efectos de mediano plazo de las reformas contrastan con los juicios adversos que han recibido, especialmente en relación con su impacto en el mercado de trabajo. Uno de los esfuerzos más valiosos de recolección de opiniones sobre los efectos laborales y sociales de las reformas fue llevado a cabo recientemente por la Red Internacional de Revisión Participatoria del Ajuste Estructural (SAPRIN, por Structural Adjustment Participatory Review International Network), la cual mediante métodos participativos analizó las experiencias de nueve países, tres de ellos latinoamericanos.³ Según este estudio los efectos laborales de las reformas estructurales han sido predominantemente negativos:

“Los sectores manufactureros nacionales y el empleo se han visto notablemente afectados por la liberalización indiscriminada de las importaciones [mientras que] el incremento de las exportaciones no ha generado un significativo nivel de empleo ni de actividad económica interna” (pp. 174-6).

“Junto con las medidas de liberalización del comercio, las reformas del sector financiero han ejercido un efecto particularmente devastador sobre las pequeñas y medianas empresas y el gran volumen de empleo que estas proporcionan” (p. 175).

“El aumento en las privatizaciones y la introducción de medidas de flexibilización han incrementado el desempleo y la inseguridad laboral, y en muchos casos se han deteriorado las condiciones de trabajo” (p. 180).

Asimismo, un ambicioso proyecto participativo llevado a cabo recientemente por el Banco Mun-

dial en 23 países en desarrollo recogió las opiniones de los pobres, quienes manifestaron claramente su preocupación por los efectos laborales de las reformas. En palabras de Narayan y Petesch (2002):

“Dependiendo del país, los pobres mencionaron que la privatización, el cierre de fábricas, la apertura de los mercados internos [...] y otros cambios conexos han agotado sus activos e incrementado su inseguridad” (pp. 471-2).

“En los cuatro países de América Latina y el Caribe, los participantes describieron la devastación económica y social ocurrida en sus comunidades como consecuencia de las crisis macroeconómicas y las reformas de política. Se sintieron directamente perjudicados por los numerosos cierres de fábricas, el desplazamiento a una economía de servicios y la expansión de la economía informal” (p. 474).

“Un tema común subyace en las opiniones expresadas por hombres y mujeres [...] en Argentina: la calidad de sus vidas se ha deteriorado. En las zonas urbanas atribuyen mayormente el deterioro al desempleo y la criminalidad. De sus palabras surge una dramática imagen de las consecuencias personales y sociales de las reformas de mercado y el cierre de fábricas” (p. 335).

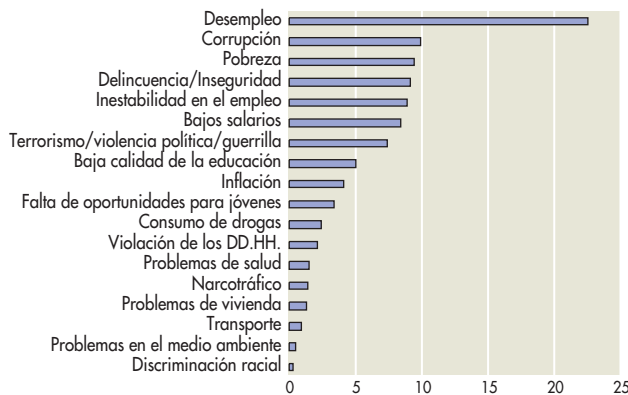
Estos autores agregan que en Ecuador, “muchos participantes de los estudios urbanos dicen que en los años noventa se redujo profundamente su bienestar, y expresan escaso apoyo a las reformas llevadas a cabo por el gobierno” (p. 400).

Más en general, la opinión del público latinoamericano sobre las reformas no ha sido favorable y en los últimos años se ha vuelto aún más crítica. En 2001, 63% de los encuestados por Latinobarómetro en 17 países consideró que las privatizaciones no habían sido beneficiosas para sus países; tres años antes la oposición a las privatizaciones era apenas 43%. En forma semejante, en 2001 el 45% de los latinoamericanos se declaró en desacuerdo con el principio básico de las reformas, como es que “el Estado debe dejar la actividad productiva al sector privado”, cuando un año antes ese porcentaje era

³ Véase SAPRIN (2002). Los países incluidos son Bangladesh, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Ghana, Hungría, México, Uganda y Zimbawe.

Gráfico 5.1 Problemas más importantes para los latinoamericanos

(En porcentaje de respuestas)



Nota: Promedio de respuestas en 17 países de América Latina
Fuente: Latinobarómetro (2001).

apenas 28%. Aunque este sistema de encuestas no permite identificar directamente si la oposición a las reformas se debe a sus posibles efectos laborales, resulta revelador que, según las mismas encuestas, el desempleo es la principal preocupación de los latinoamericanos (gráfico 5.1).

Como podrá verse, en general tanto las perspectivas de los reformadores como las críticas a las reformas resultan exageradas, aunque unas y otras conllevan importantes elementos de verdad. Las reformas efectivamente aumentaron la productividad y el crecimiento económico, pero de forma modesta y posiblemente temporal, quizás a raíz de que no produjeron las grandes reasignaciones de recursos productivos, incluyendo el trabajo, que podían preverse sobre la base de la teoría. Por la misma razón, excepto en algunos de los sectores privatizados, como ferrocarriles y puertos, las reformas no acarrearón pérdidas masivas de puestos de trabajo ni grandes traslados de trabajadores de unos sectores a otros. Los cambios en la composición sectorial del empleo, que en algunos países fueron muy importantes, no parecen haberse debido a las reformas estructurales.

Si bien las reformas aumentaron la productividad, no produjeron el efecto esperado sobre los salarios, que cayeron en los sectores más afectados por la competencia, especialmente los de los trabajadores de menor calificación. De esta manera, las

reformas contribuyeron a aumentar las brechas salariales, aunque también en menor medida de lo que suele creerse. Finalmente, las reformas han tenido repercusiones mixtas en la calidad del trabajo. En contra de los temores populares, los nuevos empleos que han surgido en los sectores de exportación ofrecen mejores condiciones que otras ocupaciones alternativas. Tras las reformas los sectores financieros, lejos de discriminar a las pequeñas empresas, antes bien las están ayudando al impulsar un pujante mercado de créditos que las beneficia y mejora así las condiciones de estos empleos. Los puestos anteriormente existentes en los sectores transables no se han vuelto más inestables ni tampoco han empeorado. No ocurre lo mismo en cambio con las condiciones de trabajo en los sectores privatizados, donde en general hay mayores exigencias y menos beneficios que en el pasado, e indicios de que los países que abrieron sus economías a la competencia internacional con mercados laborales muy rígidos están registrando un aumento en el empleo en unidades productivas muy pequeñas, presumiblemente con condiciones laborales inferiores. En síntesis, el panorama sobre los efectos laborales de las reformas está lleno de matices y de enseñanzas, tanto para los reformadores como para los críticos.

EN QUÉ CONSISTIERON LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Las reformas estructurales de las dos últimas décadas reorientaron las políticas en materia de comercio internacional, financiamiento, tributación y participación del sector privado en sectores anteriormente reservados al Estado. Aunque las reformas en los distintos países compartieron en buena medida el objetivo de facilitar el funcionamiento de los mercados, en esta sección se verá que de país a país variaron sustancialmente en su composición, profundidad y aplicación.⁴

Como se ha dicho, las reformas estructurales de carácter sectorial o microeconómico comple-

⁴ Para una descripción más detallada véase Lora (2001).

mentaron medidas de política macroeconómica orientadas a corregir los desequilibrios fiscales y a dar estabilidad a la economía. En muchos países, también fueron materia de profundas reformas las políticas y las instituciones sociales y de otras áreas de la administración pública, pero estos temas no son objeto del presente capítulo.⁵

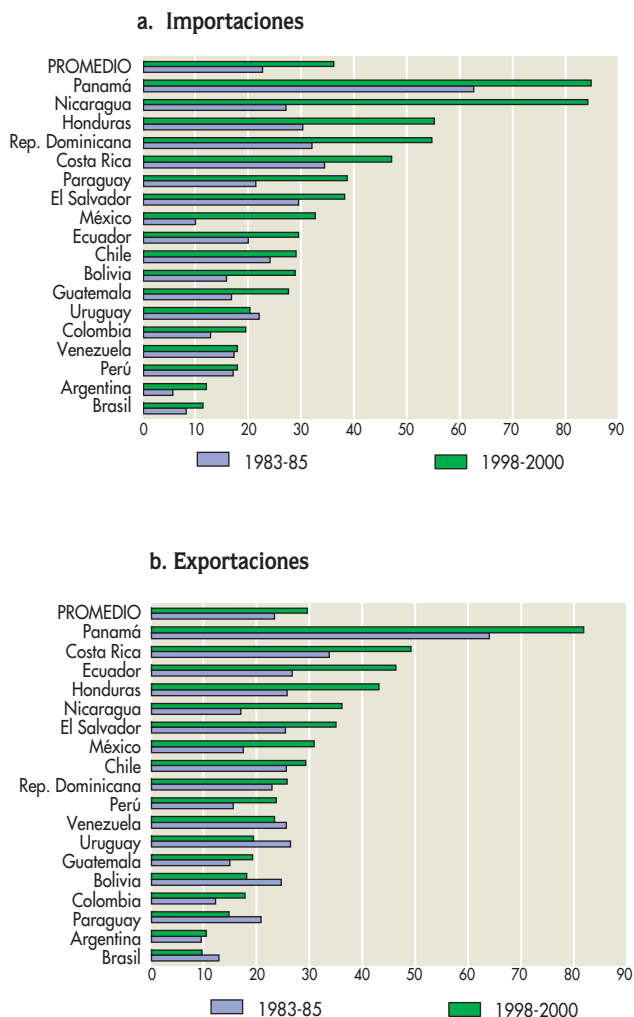
La apertura comercial

El elemento central de la apertura externa fue la reducción de las barreras a las importaciones, que buscaban mantener protegidas las producciones nacionales, especialmente en los sectores industriales. Entre mediados de los años ochenta y comienzos de la década siguiente todos los países iniciaron programas de liberalización comercial, con reducciones de por lo menos 15 puntos en la tasa arancelaria promedio, que cayó desde niveles promedio de 48,9% en los años previos a la reforma a 10,7% en 1999. También se redujo notablemente la dispersión, aunque en la mayoría de los países persistieron aranceles más elevados para los bienes de consumo que para los intermedios y los de capital, y mayores para los productos agrícolas que para los industriales. A fines de los noventa, sólo dos países (de los 24 con información disponible) tenían un arancel promedio superior a 15%. Las restricciones no arancelarias, que se aplicaban al 37,6% de las importaciones en el período anterior a la reforma, pasaron a afectar apenas al 6,3% hacia mediados de los años noventa (BID, 1996). Las menores restricciones arancelarias y no arancelarias permitieron que las importaciones se elevaran como proporción del PIB en la mayoría de los países (gráfico 5.2a). Para la región en su conjunto, la penetración importadora pasó de 22,6% en 1983-85 a 36,2% en 1998-2000. Cabe señalar que en el mismo período los coeficientes de exportación también se elevaron, aunque mucho menos, pasando de 23,3% a 29,6% del PIB (gráfico 5.2b).⁶

La liberalización financiera

Las reformas financieras tuvieron como principales objetivos otorgar mayor libertad de funcionamiento a los intermediarios financieros y reforzar los meca-

Gráfico 5.2 Importaciones y exportaciones, 1983-85 y 1998-2000
(En porcentaje del PIB)



Fuente: FMI (varios años).

nismos de regulación prudencial y supervisión. La liberalización consistió en reducir coeficientes de encaje, eliminar controles a las tasas de interés, y desmontar mecanismos de inversiones forzosas y créditos dirigidos. Entre 1990 y 2000, los requerimientos de reserva efectivos fueron reducidos en 15 países (de un total de 22 con información), y en cinco de ellos las reducciones fueron de 20 puntos o

⁵ En el capítulo 8 se analizan las políticas sociales directamente relacionadas con el funcionamiento de los mercados laborales.

⁶ Para una descripción más detallada del desempeño exportador en las dos últimas décadas véase BID (2001), capítulo 4.

más. Como resultado, a fines de los años noventa un total de 13 países tenían requerimientos de reservas que como proporción de los depósitos a la vista no superaban el 20%. Los controles generalizados a las tasas de interés fueron desmontados en todos los países antes de 1995. Con contadas excepciones, se mantuvieron sin embargo diversas interferencias estatales en varios aspectos de los contratos crediticios.⁷ También fueron eliminados o reducidos sustancialmente en todos los países los sistemas de inversiones obligatorias y de créditos dirigidos que buscaban favorecer a ciertos sectores productivos, en particular la agricultura y la construcción. Sin embargo, aún existen inversiones obligatorias (distintas a los requerimientos de encaje) en siete países y exigencias de crédito a sectores específicos en cinco países (de los 21 con información).

La incorporación de sistemas modernos de regulación prudencial fue un componente central de la oleada de reformas financieras en la región. Todos los países adoptaron los requisitos mínimos de capital ponderados por riesgo establecidos en el Acuerdo de Basilea de regulación prudencial. No obstante, la aplicación de otras regulaciones prudenciales que garantizan una adecuada cobertura de capital fue mucho más heterogénea, como también lo fue en otros aspectos que determinan la eficacia de la regulación y la supervisión, en gran medida como reflejo de las diferencias de calidad de la administración pública y del respeto de las normas legales.

Otros componentes destacados del proceso de reforma financiera fueron la privatización de bancos públicos (véase más adelante), la apertura del sector a la inversión extranjera y el tránsito hacia sistemas de banca universal, con menores restricciones a los servicios y actividades permitidos a los bancos y otros intermediarios financieros. En todos estos aspectos el proceso es aún bastante desigual entre países (BID, 2001).

Las reformas tributarias

En el área impositiva las reformas también fueron profundas, aunque mucho más desiguales entre países. Sus rasgos más comunes consistieron en la búsqueda de la neutralidad, la simplificación legal

y administrativa y el aumento de la recaudación. Los impuestos al comercio exterior, que representaban en promedio el 18% de los ingresos tributarios en los países de la región en 1980, fueron parcialmente remplazados por mayores recaudaciones internas y a mediados de los noventa generaban tan solo 13,7% del total recaudado.⁸ Con el fin de moderar los efectos distorsionantes de la tributación sobre las decisiones de producción y ahorro, 23 países han adoptado sistemas de impuesto al valor agregado para gravar el consumo. Las tasas básicas de este IVA van desde niveles inferiores al 10% en Panamá y República Dominicana, hasta más del 20% en Argentina y Uruguay. Sin embargo, los coeficientes de recaudación efectiva del IVA son muy inferiores a sus tasas estatutarias, debido a la exclusión de numerosos bienes y servicios finales de las bases de tributación y a dificultades de administración y control, todo lo cual limita aún la neutralidad de este impuesto.

Las tasas marginales de impuesto a los ingresos de las personas, que en muchos países superaban el 50%, fueron reducidas drásticamente. Solo Chile, Belice y Barbados tienen tasas máximas de 40% o más. Las tasas más frecuentes son 30% y 25%, que rigen en siete y cinco países, respectivamente. Por razones de equidad, estas tasas máximas solo aplican a partir de niveles de ingreso que en algunos países son extremadamente altos para los niveles medios de ingreso. Las tasas de impuestos a las ganancias de las empresas también fueron reducidas y con solo dos excepciones (Honduras y Barbados) son actualmente inferiores al 40%. Las más comunes son igualmente las tasas de 30% y 25%, que rigen en siete y cuatro países, respectivamente. Aun cuando las reformas posiblemente mejoraron la neutralidad impositiva, la mayoría de los países todavía mantiene sistemas de incentivos tributarios por actividades, sectores o regiones. Los

⁷ Las formas más usuales de interferencia se relacionan con los sistemas de cálculo y pago de los intereses, con los niveles máximos que pueden tener los intereses de ciertas modalidades de préstamo y con los períodos de algunos tipos de préstamo.

⁸ Cálculos basados en *Indicadores del desarrollo mundial*, Banco Mundial (2001).

incentivos más comunes son los dirigidos a los sectores primarios y al turismo.

Las privatizaciones

El alcance de las privatizaciones fue notable para la región en su conjunto, pero muy irregular entre países. Las 396 ventas y transferencias al sector privado realizadas en América Latina entre 1986 y 1999 representaron más de la mitad del valor de las operaciones de privatización en los países en desarrollo.⁹ Brasil y Argentina realizaron los mayores montos de privatización: US\$61.000 millones y US\$25.000 millones, respectivamente. Tres países realizaron privatizaciones acumuladas que representan más del 10% del PIB de sus economías en 1999 y un total de 17 países privatizaron en algún año por más del 1% del PIB.

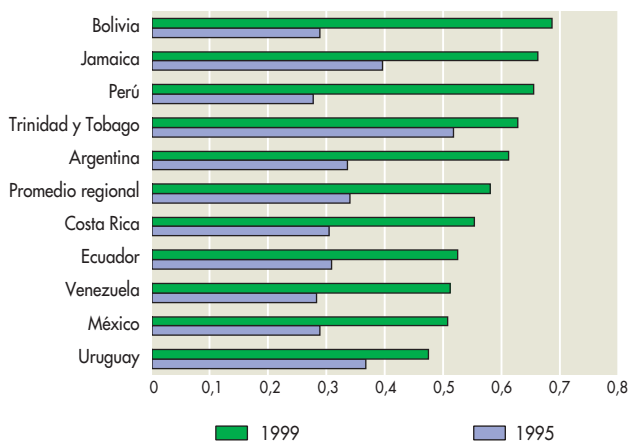
Un 57% del valor de las privatizaciones en la región durante la década del noventa tuvo lugar en los sectores de infraestructura, tradicionalmente cerrados a la participación privada y donde el potencial de obtener ganancias de productividad y eficiencia era mayor. Otro 11% provino de la venta de entidades bancarias y afines, reforzando así las tendencias de la reforma financiera. Sin embargo, la composición de las privatizaciones por sectores ha diferido notablemente entre países.

Las reformas laborales

Como observó Rodrik (1996), varios países en América Latina adoptaron más políticas de liberalización comercial y financiera y más privatizaciones en un breve período que los países de Asia del Este a lo largo de tres décadas. Aun en el área tributaria, donde los cambios de política fueron muy dispares, la profundidad de las reformas fue notable. En contraste con las cuatro áreas anteriores de reforma, en materia laboral los cambios fueron pocos y de menor alcance. Solamente seis países implementaron reformas laborales de importancia entre mediados de los años ochenta y 1999: Argentina (1991), Colombia (1991), Guatemala (1990), Panamá (1995), Perú (1991) y Venezuela (1998). Estas reformas se concentraron en reducir costos de despedido y facilitar las contrataciones temporales, intro-

Gráfico 5.3 Índice de reformas estructurales, 1995 y 1999

(Índice 0-1)



Fuente: Lora y Panizza (2002).

duciendo así cierta movilidad en el margen al empleo formal.

Un índice de reformas

Con el fin de describir en forma sintética la magnitud de las reformas puede utilizarse el sistema de indicadores presentado originalmente en la edición de 1997 de este informe. Se trata de un conjunto de índices que captan los principales rasgos de las reformas descritas. Los índices permiten comparar el estado de las distintas áreas de política dentro de un país o de cada política entre países. El índice total es un promedio de todas las áreas de reforma que permite medir, en una escala de 0 a 1, la magnitud de las reformas. Este índice total, calculado para 17 países latinoamericanos se elevó de 0,34 en 1985 a 0,58 a fines de la década del noventa. Este cambio implica un grado importante de reforma, aunque también sugiere un muy amplio y todavía inexplorado margen de reformas adicionales en muchos países (para alcanzar el valor máximo de 1). El período de mayor dinamismo de las reformas fue el comprendido entre 1989 y 1994, cuando se

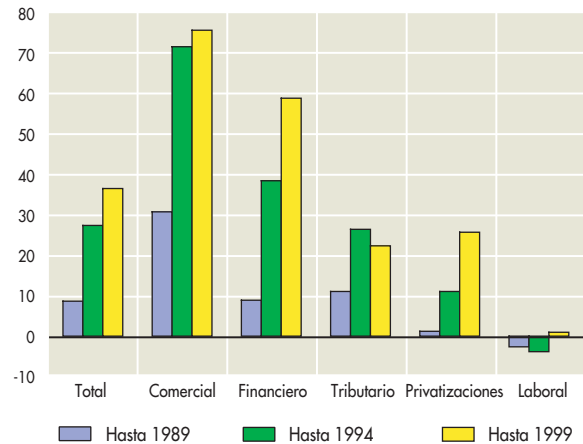
⁹ Excluyendo las privatizaciones realizadas mediante distribución masiva de cupones en los países de Europa del Este.

ganaron 0,12 puntos del total de 0,24 de mejoría en todo el período. Sin embargo, en todos los años y países hubo reforma, aunque a ritmos diferentes. El gráfico 5.3 compara el estado de las reformas en 1985 y 1999 para los países con índices más altos y más bajos en 1999. Los cinco países con mayores índices son Bolivia, Jamaica, Perú, Trinidad y Tobago y Argentina, todos ellos con valores finales del índice por encima de 0,6 y con aumentos de por los menos 0,2 puntos con respecto a su situación inicial. Los cinco países con menos reformas son (empezando por el más bajo) Uruguay, México, Venezuela, Ecuador y Costa Rica, con índices que se sitúan entre 0,48 y 0,55. Sin embargo, también en este grupo de países hubo cambios notables con respecto a la situación inicial y todos ellos llegaron a fines de los noventa a niveles superiores al promedio de la región al comienzo del período.

El alcance de las reformas fue más desigual por áreas de reforma que entre países. El gráfico 5.4 muestra la magnitud de las reformas para el total y por áreas (medido con respecto al nivel promedio de cada índice en 1985). El potencial de liberalización que existía en 1985 fue aprovechado de manera bastante profunda en las áreas comercial y financiera, sustancialmente menos en las áreas de política tributaria y privatizaciones, y prácticamente nada en reforma laboral.

Las reformas en las áreas comercial y financiera se dieron en la primera mitad de los noventa, fueron profundas y abarcaron a todos los países. No sorprende entonces que el ritmo haya sido mucho más moderado posteriormente. En materia de impuestos y privatizaciones, en cambio, los resultados fueron mucho más desiguales, ya que aunque hubo reformas en toda la región, variaron significativamente en el tiempo y entre países. En el área tributaria hubo cambios en una y otra dirección en algunos países en los últimos años (no por falta de reformas, sino por la necesidad de mayores recaudaciones incluso a costa de la neutralidad tributaria). Las privatizaciones, por su lado, fueron más dinámicas desde mediados de los noventa. Únicamente en el área de reformas laborales puede decirse que el cambio fue muy limitado y concentrado en cuestiones muy puntuales en unos pocos países.

Gráfico 5.4 Avance de las reformas en América Latina (margen de reforma utilizado)
(En porcentaje)



Fuente: Lora y Panizza (2002).

En qué medida las reformas lograron sus objetivos

Aun cuando mejoró frente a la década anterior, el crecimiento económico de América Latina desde los años noventa ha sido decepcionante e inferior a los promedios de los años sesenta y setenta (cuadro 5.1). En efecto, mientras que en la denominada década perdida en promedio anual el crecimiento de la región fue apenas de 1,2% y el ingreso per cápita cayó 0,7%, en los años noventa dichas tasas ascendieron a 3,8% y 2,1%, respectivamente. Sin embargo, en los años sesenta y setenta en promedio anual el crecimiento superó el 5% y el ingreso per cápita aumentó alrededor de 3%. Algo semejante puede observarse respecto de las tendencias de la productividad total de los factores, que son la mejor medida disponible de la eficiencia en el uso del conjunto de recursos productivos de cada economía. En la década del noventa, la productividad total de los factores prácticamente no aportó nada al crecimiento promedio de los países de la región, después de haber caído en forma brutal en los años ochenta (pues sustrajo cerca de dos puntos porcentuales al crecimiento). Las mejoras de productividad típicas de los noventa no fueron sustancialmente diferentes de las típicas (también muy bajas) de las décadas del sesenta y setenta.

Cuadro 5.1 Crecimiento y productividad en América Latina y el Caribe, 1961-2002*(En porcentaje)*

Período	Tasa de crecimiento		
	PIB	PIB per cápita	Productividad total de los factores
1961-70	5,3	2,7	1,01
1971-80	5,5	3,4	-0,34
1981-90	1,2	-0,7	-1,95
1991-99	3,8	2,1	0,13
2000-02	0,6	-1,1	n.d.

Fuente: Loayza, et al. (2002) y Banco Mundial (2001).

Estos resultados podrían tomarse como indicio de fracaso de las reformas, cuyo objetivo central era acelerar el crecimiento económico mediante un uso más eficiente de los recursos productivos. En dichas condiciones, tampoco debería sorprender el deficiente desempeño del empleo y los salarios. Sin embargo, saltar directamente a tal conclusión no sería correcto. En primer lugar, no hay que perder de vista que estos promedios esconden diferencias muy apreciables entre unos países y otros dentro de la región. En el caso del crecimiento del ingreso per cápita, por ejemplo, 10 de los 26 países considerados en estos cálculos tuvieron un desempeño mejor en los años noventa que en los años sesenta y setenta, algunos de ellos con aumentos muy importantes en el ritmo de crecimiento, como Argentina, Chile, Guyana y El Salvador. Un número igual de países registró también mejoras en la productividad total de los factores más rápidas que en las décadas del sesenta y setenta. En segundo lugar, como ya se ha señalado en esta sección, las reformas estructurales tuvieron diferencias importantes de profundidad, velocidad y modo de implementación entre unos países y otros.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que las reformas estructurales no fueron el único factor que influyó sobre la productividad y el crecimiento en las últimas décadas. En este sentido, cabe destacar que las tendencias de crecimiento de los países industriales y de la economía mundial en su con-

junto, que habían sido muy alentadoras en los años cincuenta y sesenta, disminuyeron en las décadas sucesivas. En los años noventa, el crecimiento del ingreso per cápita en los países desarrollados fue igual al de los países latinoamericanos (1,5% anual; 1,7% en todo el mundo), mientras que en la década del sesenta había sido 4,3% (4,1% para todos los países). El escenario internacional ha limitado además el crecimiento de los países latinoamericanos a través de la inestabilidad en los precios internacionales de los productos típicos de exportación de la región y en razón de los grandes cambios en los montos y el costo de los recursos de capital para la región. Además, el crecimiento fue muy afectado por la calidad de las políticas macroeconómicas y por circunstancias propias de cada país.

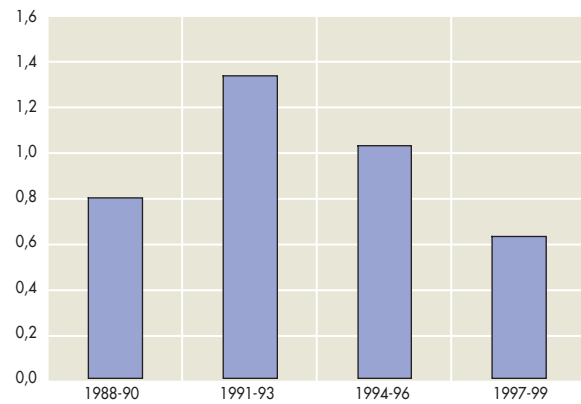
Dada la multiplicidad de factores que pueden influir en el crecimiento y en la productividad, no sorprende que entre los expertos haya diversas opiniones sobre el efecto de las reformas. Los estudios empíricos tratan de aislar el efecto de las reformas del que pueden tener circunstancias externas tales como el crecimiento económico mundial, la disponibilidad de financiamiento o los precios internacionales; o factores internos tales como las políticas de estabilización macroeconómica o el ambiente institucional o político. Sin embargo, algunos de estos factores son difíciles de medir y aislar, y en ciertos casos interactúan con las mismas reformas, modificando así el efecto de estas sobre el crecimiento. En cualquier caso, hasta hace unos pocos

Cuadro 5.2 Efectos de las reformas sobre el crecimiento en países seleccionados*(En puntos porcentuales)*

	Promedio simple	Promedio ponderado
Easterly, Loayza y Montiel (1997) 1991-93 vs. 1986-90	2,2	1,7
Lora y Barrera (1997) 1993-95 vs. 1987-89	2,2	2,2
Fernández-Arias y Montiel (1997) 1991-95 vs. 1986-90	1,6	1,7
Lora y Panizza (2002) promedio 1988-99	1,0	n.d.
Loayza et al. (2002) Años '90 y '80	1,3	n.d.

años la opinión prevaleciente sobre la eficacia de las reformas era bastante optimista. El cuadro 5.2 reproduce los resultados de estudios que han evaluado el efecto de las reformas. Los tres primeros que las analizaron hasta mediados de los noventa arrojaron resultados bastante coherentes entre sí (Easterly et al., 1997; Fernández-Arias y Montiel, 1997; Lora y Barrera, 1997). Según estos estudios, los efectos fueron positivos y sustanciales. Por ejemplo, utilizando los índices de reforma antes descritos, Lora y Barrera encontraron que las reformas tuvieron un impacto importante y permanente sobre el crecimiento, la productividad y la inversión. Según sus estimaciones, las reformas económicas puestas en práctica hasta mediados de la década del noventa aceleraron la tasa de crecimiento de América Latina en 1,9 puntos porcentuales (o hasta 2,2 puntos porcentuales una vez incluido el impacto de la estabilización macroeconómica).

Estudios más recientes han indicado efectos menos alentadores. Escaith y Morley (2001), quienes utilizaron una versión modificada de los mismos índices para el período 1970-95, también encontraron un efecto positivo, aunque de menor magnitud y robustez que los reportados en artícu-

Gráfico 5.5 Efecto promedio de las reformas sobre el crecimiento en América Latina, 1988-99
(En puntos porcentuales)

Fuente: Lora y Panizza (2002).

los precedentes. Mediante el uso de los mismos índices para el período 1985-99, Lora y Panizza (2002) efectuaron nuevas estimaciones del efecto de las reformas sobre el crecimiento, encontrando efectos más modestos y de carácter transitorio, puesto que parecen diluirse un tiempo después de haberse introducido las reformas. Por ejemplo, en su período de auge (1991 a 1993), las reformas aceleraron el crecimiento anual en 1,3 puntos porcentuales. Cuando el proceso de reforma empezó a perder velocidad, el efecto de crecimiento decayó considerablemente y en 1997-99 significó apenas 0,6 puntos porcentuales de crecimiento adicional (frente a una situación hipotética sin ninguna reforma adicional; gráfico 5.5). Este estudio encontró además que la eficacia de las reformas ha dependido crucialmente del ambiente institucional en el que han tenido lugar. En particular, las reformas parecen haber tenido un mayor efecto en los países con un buen imperio de la ley, posiblemente porque ello ha reducido la incertidumbre sobre las nuevas normas y limitado la interferencia indebida de los grupos de interés en el diseño e implementación de las regulaciones. Loayza et al. (2002) también encontraron efectos más modestos de las reformas al actualizar las estimaciones anteriores de Easterly et al. (1997).

Una de las áreas de reforma estructural cuyos efectos sobre el crecimiento han sido más debati-

dos fue la apertura al comercio internacional. Según la mayoría de las investigaciones que han recurrido a estudios comparativos entre países, hay una correlación clara y positiva entre apertura al comercio internacional y crecimiento económico (Dollar, 1992; Sachs y Warner, 1995; Frankel y Romer, 1999; Ben-David, 1993; Edwards, 1998; Dollar y Kraay, 2001). A la misma conclusión llegan los estudios de experiencias nacionales (véase un resumen en Srinivasan y Bhagwati, 1999). Aunque hay opiniones críticas sobre la validez de algunos de esos trabajos¹⁰, ningún estudio ha sugerido que la apertura al comercio tenga efectos adversos sobre el crecimiento. Los estudios más específicos para América Latina también encuentran una relación positiva entre apertura y crecimiento (Lora y Barrera, 1997; Stallings y Peres, 2000: 140; Loayza et al., 2002).

Asimismo, los efectos de las reformas sobre el crecimiento en los sectores financieros y de infraestructura han sido positivos cuando las reformas han generado un ambiente favorable a la competencia y un sistema regulatorio adecuado. Según un estudio reciente basado en la experiencia de 37 países en desarrollo en la década del noventa, cuando se cumplieron esas condiciones el efecto sobre el crecimiento de la reforma financiera y la privatización de las telecomunicaciones combinadas fue de más de dos puntos porcentuales (Mattoo et al., 2001). Aun cuando esta estimación posiblemente exagera el efecto permanente de las medidas, revela la importancia de tener reformas integrales en estas dos áreas.

En síntesis, a pesar de las diferencias entre los distintos estudios, la conclusión que puede extraerse es que las reformas tuvieron un efecto positivo pero modesto sobre el crecimiento. Incluso si se consideran los cálculos más optimistas, según los cuales el efecto fue cercano a los dos puntos de crecimiento adicional, las reformas por sí solas no habrían podido elevar el crecimiento per cápita de -0,7% en los años ochenta a tasas del orden del 3%, como las observadas en los años sesenta y setenta. El modesto impacto de las reformas puede haberse debido, entre otras razones, a que fueron incompletas, a que no contaron con suficiente soporte institucional interno y a que tuvieron lugar en un

ambiente internacional inestable –especialmente en materia de financiamiento– que a su vez pudo haber comprometido las políticas macroeconómicas nacionales. Este debate, que no ha sido resuelto aún y ni es objeto central del presente capítulo, sugiere no obstante que las reformas alteraron el funcionamiento de la economía menos de lo que en general se presume y por lo tanto debieron tener también efectos laborales modestos.

En lo que resta de este capítulo el propósito es justamente discutir los efectos que tuvieron las reformas sobre el empleo, las remuneraciones laborales y la calidad del trabajo, partiendo del supuesto de que su efecto sobre el crecimiento fue positivo, aunque modesto. La discusión se concentra en especial, pero no exclusivamente, en la apertura comercial y la privatización, las dos áreas de reforma más criticadas y las que mayor atención han recibido de los analistas.

LOS EFECTOS LABORALES DE LA APERTURA COMERCIAL

Según numerosas opiniones, las políticas de liberalización de importaciones adoptadas desde fines de los años ochenta tuvieron varios efectos laborales adversos, de los cuales el más preocupante parece haber sido la pérdida de empleos. Según un estudio de la SAPRIN (2002), “la decadencia de la industria nacional ha seguido a la inundación de

¹⁰ Harrison y Hanson (1999) y Rodríguez y Rodrik (2001), por ejemplo, encuentran que la literatura en que se establece una relación positiva entre la apertura y el crecimiento está plagada de problemas metodológicos y errores de datos, y que sus resultados no son particularmente sólidos al compararlos con especificaciones y series de datos alternativos. Rodrik (2000) asegura también que, contrario a lo que sugieren Srinivasan y Bhagwati (1999), las pruebas a favor de la apertura derivadas de estudios de país distan de ser contundentes. Sin embargo Jones (2001), en sus comentarios acerca del artículo de Rodríguez y Rodrik, demostró que los resultados estándar de una relación positiva entre la apertura del mercado y el crecimiento son bastante sólidos, y que muy pocos de los resultados comúnmente aceptados en la literatura económica pasarían la estricta prueba de solidez de Rodríguez y Rodrik. Wacziarg y Welch (2002) retomaron también la discusión iniciada por Rodríguez y Rodrik y encontraron que sus críticas son válidas para los análisis de corte transversal, de los cuales no puede deducirse que la apertura ayude al crecimiento. Sin embargo, los análisis de panel en el tiempo sí muestran efectos elevados y muy robustos de la apertura sobre el crecimiento.

los mercados locales por importaciones baratas que han desplazado a los bienes y la producción local". Como resultado, "muchas empresas manufactureras locales, particularmente pequeñas y medianas empresas que generan un elevado volumen de empleos, se han visto obligadas a cerrar sus puertas" (p. 55).

A su vez, Narayan y Petesch (2002) refieren que en Argentina "muchos pobres también achacan la crisis de desempleo a la mecanización y la competencia de los productores extranjeros" (p. 338). Explican asimismo que en Jamaica "muchas personas consideran que el desempleo es la principal causa de la pobreza [...] Los participantes señalan [...] problemas de mayor competencia extranjera. En las zonas urbanas se habla repetidamente de cierres de fábricas y despidos, y en las zonas rurales se indica que las grandes plantaciones y las plantas de procesamiento solían proporcionar muchos más empleos" (p. 433).

La apertura pretendía reasignar recursos de los sectores anteriormente protegidos hacia sectores más eficientes, especialmente de exportación. En casi todos los países de la región las exportaciones tuvieron, efectivamente, un desempeño mucho mejor en los noventa que en la década anterior (véase el gráfico 5.2b). Sin embargo, la opinión predominante es que los sectores exportadores no lograron compensar la destrucción del empleo en los sectores previamente protegidos y que los empleos creados han sido inferiores en términos de remuneración, estabilidad y otras condiciones laborales.

Según el estudio de la SAPRIN (2002), "el crecimiento de las exportaciones se ha concentrado en unas pocas actividades que no generan vínculos en la economía local, y típicamente se ha basado en forma exclusiva en un reducido número de recursos y de rubros producidos con mano de obra poco calificada [...]. El crecimiento del empleo que se produce después de la liberalización del comercio no ha logrado compensar el volumen de los nuevos trabajadores que se incorporan al mercado laboral. El limitado empleo que se ha generado se concentra en gran medida en ciertos enclaves de exportación o en servicios similares de baja remuneración [mientras] que las pérdidas de empleos

se han producido principalmente en el sector orientado al mercado interno" (pp. 55-6).

Para Stalling y Peres (2000), "las reformas no han producido el crecimiento previsto del empleo en el sector de bienes transables [...]. Sólo las maquiladoras, que operan en condiciones que difieren de las del resto de la economía, produjeron el vigoroso crecimiento de actividades de gran uso intensivo de mano de obra que se esperaba que la reforma habría de producir" (pp. 200-1).

El segundo tema de preocupación es el efecto que la apertura comercial tuvo sobre las remuneraciones laborales. Los reformadores esperaban que, al menos en el mediano plazo, la apertura elevara los salarios por su efecto esperado sobre la inversión y la productividad y por inducir la reasignación del empleo hacia los sectores más eficientes. Pero esto no parece haber ocurrido. Al contrario, una opinión difundida es que la apertura redujo los salarios, particularmente de los trabajadores menos calificados, contribuyendo a aumentar la desigualdad salarial. En efecto, la SAPRIN considera que después de la liberalización del comercio, "las tasas de los salarios reales han tendido a decrecer, la desigualdad en los ingresos se ha incrementado, y se han difundido la inseguridad laboral y la 'informalización'" (SAPRIN, 2002, pp. 55-6).

De la misma manera, Goldín (1997) puntualiza: "En muchos países de América Latina, la desigualdad en el mercado se ha incrementado en términos de género, edad y clases sociales como consecuencia de las políticas de liberalización. Sin embargo, la desigualdad de condiciones es más profunda en las zonas rurales, agudizando la desigualdad ya existente en las relaciones de producción" (p. 112). La opinión de Díaz (1997) es similar, al afirmar que "la crisis económica y el ajuste económico neoliberal han incrementado la desigualdad social en toda América Latina, principalmente reduciendo los ingresos medianos y mínimos" (p. 45).

Una tercera crítica, muy ligada a la anterior, es la de Narayan y Petesch (2002), relacionada con la baja remuneración y calidad de los nuevos empleos que fueron creados a raíz de los procesos de apertura. Los autores sostienen que según las opiniones de los pobres en São Paulo, Brasil, "en el

pasado, todos trabajaban en las fábricas y los salarios eran buenos [...] pero hoy los hombres trabajan con frecuencia en empleos con menos seguridad, como lavadores de automóviles, conserjes, guardias nocturnos, trabajadores de la construcción o empleados de tienda. En su mayor parte, las mujeres limpian casas u oficinas o lavan ropa además de sus responsabilidades como amas de casa” (p. 363).

Narayan y Petesch agregan que aunque los pobres en Brasil reconocen que también han aparecido nuevos empleos formales, “muchos de los nuevos empleos creados en el sector formal son no calificados y de baja remuneración. Si bien los trabajadores que han sido despedidos en los sectores manufacturero y financiero encuentran que estos trabajos son preferibles a los del sector informal, dichos nuevos empleos no proporcionan un nivel de ingresos que les permita mantener adecuadamente a sus familias” (p. 368). Asimismo, los autores describen de este modo la situación de empleo informal en Jamaica: “Cuando las industrias y las explotaciones agrícolas de Jamaica enfrentaron una creciente competencia en los mercados mundiales durante los años noventa, desaparecieron muchas oportunidades de empleo formal para mujeres y hombres pobres. Por falta de empleos, los jamaquinos pobres se dedican al comercio, administran pequeñas tiendas, venden productos en las calles, trabajan como empleadas domésticas, conducen taxis, trabajan como jornaleros en fábricas y granjas, se dedican a la pesca y emigran en grandes números a otras zonas de la isla y al exterior en busca de mayores oportunidades” (Narayan y Petesch, 2002, p. 455).

También se afirma que la creación de empleo no solamente ha estado muy concentrada en unas pocas actividades, como la maquila, sino que además esos nuevos empleos han sido de muy poca calidad. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que analizó las opiniones de numerosas personas e instituciones relacionadas con las zonas francas de exportación (ZFE): “Los salarios, las condiciones de trabajo (incluso la seguridad y la salud) y las relaciones laborales son los tres aspectos en los que ha habido más críticas sobre la situación de los trabajadores en las ZFE.”¹¹

La siguiente opinión refleja bien las preocupaciones sobre la calidad del empleo en dichas zonas: “Millones de trabajadores del textil, vestuario y cuero en todo el mundo están empleados en ZFE, áreas económicas especiales creadas para atraer inversión extranjera y promover la industrialización orientada a la exportación. La FITTVC deplora la explotación de los trabajadores en muchas de estas zonas, donde los derechos sindicales están prohibidos o son ignorados”.¹²

Muchas de las opiniones sobre los efectos laborales de las reformas se basan en comparaciones entre la situación antes y después de las reformas, y en muchas ocasiones se refieren a sectores, regiones o grupos específicos de trabajadores o empresas. Estas comparaciones son un buen punto de partida para identificar los problemas, pero no constituyen prueba suficientemente general de los efectos de las reformas, porque no permiten aislar la influencia de otros factores que pueden incidir sobre los resultados laborales ni permiten saber si se trata de observaciones representativas de lo que puede haber ocurrido a un número más amplio de trabajadores o empresas. Para ello se requiere de métodos econométricos que están únicamente al alcance de especialistas y de bases de datos de amplia cobertura que solo existen en algunos países. De ahí que el debate sea necesariamente inconcluso pues en muchos casos no es posible verificar (o rechazar) si los problemas identificados por los observadores son resultado de la apertura (u otras reformas) y si son un fenómeno común o no. Incluso cuando existen los datos, los resultados de los estudios econométricos pueden ser inconclusos por razones técnicas o de interpretación. No obstante estas limitaciones, la evidencia disponible permite adelantar algunas conclusiones sobre los efectos laborales de la apertura.

¹¹ Véase OIT, www.transnationale.org/pays/epz.htm

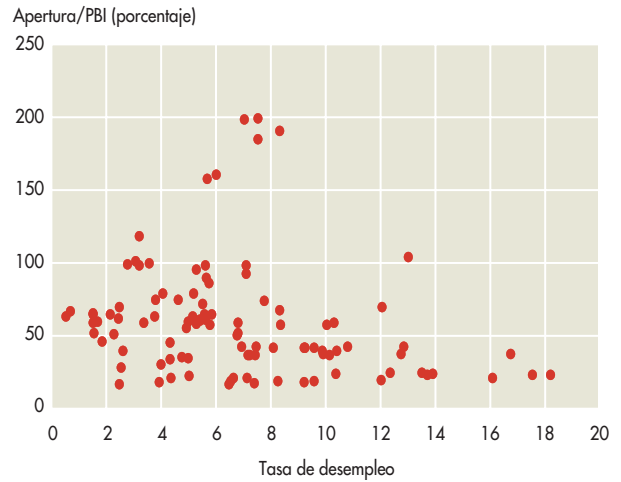
¹² FITTVC: Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero, 2003, www.itglwf.org/focus.asp?Issue=EPZ&Language=ES

La apertura y el desempleo

Es posible que los efectos de la apertura sobre el desempleo hayan sido inicialmente –y continúen siendo– el principal motivo de oposición política y pública a esta reforma. Las razones de tal rechazo pueden ser muchas. Tal vez se cree que las importaciones desplazan a la producción nacional, induciendo a las empresas a despedir trabajadores, o en relación con lo anterior, que aunque la apertura promueva más exportaciones, los empleos que se generen pueden ser insuficientes para compensar las pérdidas en los sectores que compiten con importaciones (debido, por ejemplo, a que en algunos países las exportaciones son intensivas en recursos naturales, no en empleo). Otra posible razón para esperar un mayor desempleo con la apertura es que durante el proceso de reasignación de los recursos desde sectores que dejan de ser viables hacia sectores que pueden serlo habrá más trabajadores en búsqueda de empleo.

Llama la atención el poco interés que los economistas han puesto en analizar si, en efecto, las políticas recientes de apertura son una de las causas de las altas tasas de desempleo de la última década. El gráfico 5.6 sugiere que no hay ninguna relación entre el grado de apertura y las tasas de desempleo reciente de los países. En este tipo de comparaciones de corte transversal tampoco se encuentran correlaciones estadísticamente significativas con otras medidas de apertura, como los (cambios de los) coeficientes de profundidad comercial (exportaciones más importaciones como proporción del PIB), o el balance comercial (exportaciones menos importaciones como proporción del PIB) (cuadro 5.3).¹³ Esto no debe sorprender, dado que las tasas de desempleo están afectadas por factores propios de cada país, tales como el ingreso per cápita y las instituciones que regulan el mercado laboral. Por consiguiente, es más adecuado preguntarse si las variaciones en las tasas de desempleo han tenido relación en el tiempo con la apertura, aislando la influencia de estos factores propios de cada país. Tal es el enfoque de Márquez y Pagés (1998b), quienes analizan la relación entre desempleo y apertura para 18 países de América Latina desde la década del setenta y concluyen

Gráfico 5.6 Desempleo y apertura



Nota: La apertura es la suma de exportaciones e importaciones sobre el PIB. Cada punto es una observación para un país de América Latina y un año.
Fuente: FMI (varios años) y encuestas de hogares del BID.

que la apertura no tiene ningún efecto sobre el desempleo.

Estos análisis de largo plazo pueden estar limitados por la calidad de la información, ya que en muchos países las definiciones de desempleo y los métodos de medición han cambiado a lo largo de los años. De allí que, a fin de calcular con métodos uniformes las tasas de desempleo, para este trabajo se ha acudido a una batería de 85 encuestas de hogares en 10 países de la región. Aunque la cobertura por países es irregular y discontinua en el tiempo, los resultados son ilustrativos. La conclusión central es, nuevamente, que no hay una relación estadísticamente sólida entre el desempleo y ninguno de los indicadores de apertura utilizados (tasa de arancel promedio, o coeficientes respecto del PIB de profundidad comercial, balance comercial, exportaciones o importaciones). Sólo se encuentra correlación significativa entre desempleo y balance comercial, lo cual sugiere que ambas variables tienden a moverse en la misma dirección (más desempleo cuando hay mayor superávit comercial), posiblemente porque ambas dependen

¹³ A conclusiones semejantes llegan de Ferranti et al. (2001).

Cuadro 5.3 Efectos de la apertura sobre el desempleo

Variable dependiente: tasa de desempleo	Número de observaciones	Regresiones tipo 1	Regresiones tipo 2
Aranceles (tasa promedio)	83	0,038 (1,05)	0,050 (1,17)
Profundización comercial (exportaciones más importaciones/PIB)	85	-0,002 (-0,07)	0,035 (1,32)
Balance comercial (exportaciones menos importaciones/PIB)	85	0,146 (2,09)**	0,087 (1,16)
Exportaciones (exportaciones/PIB)	85	0,045 (1,05)	0,072 (1,48)
Importaciones (importaciones/PIB)	85	-0,081 (-1,14)*	0,039 (0,68)

Nota: Cada coeficiente proviene de una regresión separada, donde se incluyen efectos fijos de países que no se reportan. Las estimaciones se basan en un panel desbalanceado entre la mitad de los años ochenta hasta 2001 para algunos países. Las regresiones tipo 1 incluyen además la tendencia del país. Las regresiones tipo 2 incluyen también el ciclo del PIB y el índice del tipo de cambio real.

t-estadístico entre paréntesis.

* Significativo al 10%.

** Significativo al 5%.

*** Significativo al 1%.

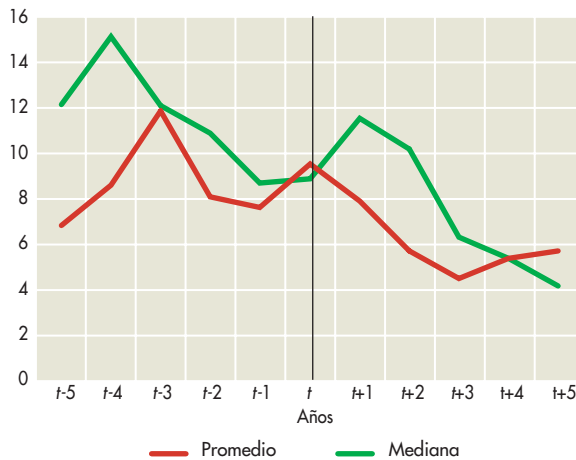
Fuente: Variable dependiente según encuestas de hogares del BID. Variables independientes a partir de datos de las *Estadísticas financieras internacionales* (FMI), excepto aranceles cuya fuente es Lora (2001).

de causas comunes, como es el ciclo económico. En efecto, cuando se aísla la influencia del ciclo, esta correlación deja de ser significativa (cuadro 5.3). Dado que los resultados son semejantes cuando se consideran trabajadores con distintos niveles de educación, no se encuentran bases para afirmar que la apertura sea uno de los factores que ayuda a explicar la evolución de las tasas de desempleo.

Tal hallazgo no significa que en casos específicos los cambios de política comercial puedan haber generado desempleo, pero hasta el momento no hay ninguna evidencia econométrica que dé crédito a esta posibilidad. También es posible que la apertura haya tenido efectos transitorios sobre los niveles de empleo y sobre las tasas de desempleo ya que, como se verá más adelante, los procesos de apertura han generado algunas reasignaciones de empleo entre sectores. En unos pocos países en diferentes regiones del mundo se ha observado que las tasas de desempleo han aumentado alrededor de diez puntos a partir del momento de apertura y por un período que se ha extendido más de una década, descendiendo luego a niveles similares o

inferiores a los iniciales (Rama, 2001). Este patrón, sin embargo, no parece haberse cumplido en la oleada de reformas de la última década en América Latina, dado que en general las tasas de desempleo no han sido mayores después del momento de apertura (gráfico 5.7)¹⁴. Este patrón tampoco parece haber sido corriente en el pasado, según se desprende de un conjunto de estudios sobre episodios de liberalización comercial en la posguerra hasta mediados de la década del ochenta. Sobre la base de las experiencias de 19 países, incluyendo seis latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay), los autores observan que “los datos y los análisis de estudios de los países permiten concluir que, en general, los intentos de liberalización no han tenido costos de transición significativos en términos de desempleo” (Michaely et al., 1991, p. 80).

¹⁴ El gráfico 5.7 muestra la evolución de las tasas de desempleo antes y después del año de mayor reducción de los aranceles, sin aislar la influencia de ninguna otra variable que pueda haber afectado el desempleo.

Gráfico 5.7 Desempleo antes y después de la apertura

Fuente: A partir de tasas de desempleo según CEPAL (2001). El momento t es el año de mayor reducción en los aranceles entre 1985 y 1999, según Lora (2001).

La apertura y el empleo agregado

Se ha visto que no hay bases empíricas para atribuir el desempleo a la apertura. Sin embargo, podría haber efectos adversos sobre el empleo agregado, que no se reflejarían en desempleo si los trabajadores afectados optaron por abandonar el mercado de trabajo.

Unos pocos estudios han comprobado que *controlando por el nivel de producto* (y otras variables macro), la reducción de aranceles contrajo los niveles agregados de empleo (Stallings y Peres, 2000, pp. 124-5; BID, 1997, p. 98). No obstante, sobre la base de estos resultados no puede afirmarse estrictamente que la apertura haya reducido el empleo. Lo único que permiten concluir es que la apertura aumentó la productividad laboral, pues redujo el empleo por cada unidad de producto. El estudio ya citado de Márquez y Pagés (1998b) es el único que ha analizado este asunto, con resultados que son muy ilustrativos. Cuando se controla el nivel del producto, se constata, como en los otros estudios, que la apertura tuvo efectos negativos sobre el empleo total. Se estima que un aumento de 1% del PIB en los flujos de comercio con el resto del mundo lleva a una reducción de 0,06% en el empleo agregado, lo cual es un efecto muy modesto, aunque estadísticamente significativo. Puesto

que la profundidad comercial aumentó 20 puntos en el país promedio de América Latina entre mediados de los años ochenta y fines de los noventa, el empleo habría caído 1,2% en total en ese período debido a la apertura, lo cual sería un efecto modesto. Sin embargo, cuando no se controla el nivel de producción, este efecto se reduce todavía más y deja de ser significativo, sugiriendo que los efectos de aumento de la productividad y de los niveles de producción tienen implicaciones opuestas sobre el empleo que, grosso modo, tienden a neutralizarse entre sí.

La batería de encuestas para 10 países usada aquí muestra que hay una relación negativa entre aranceles y tasas de empleo (controlando por los factores fijos propios de cada país). Esta relación, que se mantiene incluso cuando se controla por el nivel del producto, sugiere que la reducción de aranceles tuvo efectos favorables sobre el empleo. Las demás medidas de apertura utilizadas tienen una relación que no es estadísticamente significativa con las tasas de empleo, bien sea que se controle o no por los niveles de producto y por el ciclo económico (cuadro 5.4). Por consiguiente, no se encuentran bases para afirmar que la reducción de aranceles o la mayor integración comercial hayan reducido el empleo total (aunque, como se verá, sí hay evidencia de que produjo caídas de empleo en el sector manufacturero de algunos países).

El escaso impacto de las reformas comerciales sobre los niveles de empleo resulta sorprendente cuando se parte del supuesto de que las importaciones (totales o netas de exportaciones) desplazan a la producción nacional. Aunque ese supuesto puede tener algún sentido a nivel micro (véase la discusión más adelante), tiende a perder relevancia en forma agregada (véase el recuadro 5.1).

Esta conclusión sobre los escasos efectos de la apertura en el empleo está de acuerdo con las conclusiones del conjunto de estudios ya citado sobre episodios de liberalización comercial de la posguerra: “la abrumadora impresión [...] es que los coeficientes de importación y el empleo muestran una correlación muy débil o ninguna correlación” (Michaely, Papageorgiou y Choski, 1991, p. 76).

En síntesis, la evidencia estadística no da base para afirmar que los procesos de apertura hayan

Cuadro 5.4 Efectos de la apertura sobre el empleo

Variable dependiente: empleo	Número de observaciones	Regresiones tipo 1	Regresiones tipo 2
Aranceles (tasa promedio)	83	-0,074 (-2,28)**	-0,067 (-1,69)*
Profundización comercial (exportaciones más importaciones/PIB)	85	0,010 (0,43)	0,002 (0,07)
Balance comercial (exportaciones menos importaciones/PIB)	85	-0,067 (-1,20)	-0,024 (-0,32)
Exportaciones (exportaciones/PIB)	85	-0,009 (-0,24)	-0,004 (-0,10)
Importaciones (importaciones/PIB)	85	0,056 (1,24)	0,014 (0,28)

Nota: Cada coeficiente proviene de una regresión separada, donde se incluyen efectos fijos de países que no se reportan. Las estimaciones se basan en un panel desbalanceado entre la mitad de los años ochenta hasta 2001 para algunos países. Las regresiones tipo 1 incluyen además la tendencia del país. Las regresiones tipo 2 incluyen también el ciclo del PIB y el índice del tipo de cambio real.

t-estadístico entre paréntesis.

* Significativo al 10%.

** Significativo al 5%.

*** Significativo al 1%.

Fuente: Variable dependiente según encuestas de hogares del BID. Variables independientes a partir de datos de las *Estadísticas financieras internacionales* (FMI), excepto aranceles cuya fuente es Lora (2001).

Recuadro 5.1. Las importaciones y la destrucción de empleos

La oposición a las medidas de apertura comercial se fundamenta usualmente en el temor de que las importaciones (totales o netas de exportaciones) desplacen la producción nacional y por esta vía destruyan empleos. En su forma extrema, este enfoque implica que hay una relación de uno a uno entre importaciones y producción nacional. Un aumento del 1% en el coeficiente de importaciones (respecto del PIB) debe llevar a una reducción porcentual semejante del empleo total (o incluso mayor si se cree que las industrias que compiten con importaciones producen con un uso más intensivo de trabajo que otros sectores). Puesto que las importaciones afectan más intensamente a los sectores manufactureros, las pérdidas de empleo en estos sectores serían presumiblemente muy grandes. Sin embargo, los sectores que no compiten directamente con importaciones también podrían verse afectados, en la medida en que produzcan insumos para los sectores que sí compiten con importaciones.

El error fundamental de estos enfoques es suponer que todo incremento de importaciones (totales o netas de exportaciones) desplaza, al menos parcialmente, producción nacional. En la práctica esto no ocurre así por varias razones. Muchas de las importaciones no compiten sino que complementan la producción nacional (maquinaria o insumos no producidos en el ámbito local), y por lo tanto contribuyen a aumentar la producción. Pero incluso aque-

llas que compiten no lo hacen en forma perfecta, ni enfrentan una demanda interna rígida. Las mayores importaciones generan en parte cambios en la calidad y otros atributos de los productos nacionales, y en parte reducciones de precios, que contribuyen a compensar parcial o totalmente el efecto directo de desplazamiento que habría si los bienes nacionales e importados fueran idénticos y la demanda rígida. Una razón adicional y quizás más importante es que, como se ha visto, las importaciones pueden elevar la productividad, algo que puede ocurrir tanto en los sectores con los que compiten como en otros que se benefician de la mayor variedad, calidad o tecnología asociada a las importaciones. Los aumentos de productividad equivalen a una reducción de las necesidades de empleo por unidad de producto y por lo tanto podrían verse como un canal adicional de pérdida de empleo. No obstante, los aumentos de productividad permiten llegar a mercados más amplios, tanto nacionales como externos, compensando parcial o totalmente las posibles reducciones de empleo y haciendo posible el aumento de las remuneraciones laborales. Finalmente, un aumento de las importaciones puede ampliar las posibilidades de producción y consumo de bienes previamente inexistentes, abriendo oportunidades de empleo que no existirían de otra forma.

reducido los niveles totales de empleo o aumentado las tasas de desempleo. La explicación de las altas tasas de desempleo reciente de Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela debe buscarse en factores macroeconómicos y de legislación laboral que se analizan en otros capítulos de este informe. Sin embargo, esta conclusión no descarta que la apertura haya tenido otros efectos laborales. Antes bien, si la apertura no generó cambios en el empleo o el desempleo puede haber sido porque el ajuste a los cambios en el nivel y la composición de la demanda laboral se haya dado a través de la composición sectorial del empleo, el nivel de salarios o la calidad de los empleos. A ver entonces qué dice la evidencia sobre estas variables.

La apertura y la composición sectorial del empleo

Durante la década del noventa, el grueso del empleo adicional (neto) fue creado por los sectores de servicios sociales, personales y de comercio. Los sectores de servicios modernos (electricidad, agua, transporte, telecomunicaciones y servicios financieros) generaron empleo neto a un ritmo mayor que los sectores de servicios tradicionales, pero debido a su reducido tamaño, su contribución al empleo total fue modesta. La industria y la construcción generaron muy poco empleo adicional y en la agricultura se redujeron los niveles de empleo (cuadro 5.5). Dentro de este patrón general, son importantes las diferencias no sólo entre países, sino además dentro de algunos sectores. En Argentina, hubo una destrucción masiva de empleos en las industrias asociadas a la producción de automóviles, en Brasil el empleo en el sector de cereales se redujo en una cuarta parte y en México hubo una contracción importante del empleo en las producciones pecuaria y de cereales. En los demás sectores, o bien las reducciones fueron menos apreciables, o hubo aumentos de empleo (químicos y cereales en Argentina, o industrias intermedias en México).¹⁵ La pregunta que debe responderse es si estos cambios en la composición del empleo fueron resultado de la apertura o de otros factores. Por ejemplo, la abundancia de capitales externos durante parte de la década debió reducir los precios de los

bienes transables respecto de los servicios, induciendo un aumento en el empleo en estos últimos. Análogamente, el cambio tecnológico pudo haber inducido cambios en la composición del empleo.

La apertura sí parece haber tenido efectos sobre el empleo industrial, aunque sorprendentemente moderados en vista de la magnitud de los recortes de los aranceles y otros mecanismos de protección de la industria. Considérese el caso de México, donde, como en la mayoría de los países de la región, se redujeron drásticamente los aranceles y los controles a las importaciones. El arancel promedio cayó de 23,5% en 1985 a 12,5% en 1990 y el arancel máximo se redujo de 100% a 20% en el mismo período, mientras que las licencias de importación, que afectaban 92% de todas las importaciones, pasaron a cubrir el 20% de las importaciones en 1990 y aun menos posteriormente. Estos grandes cambios en la protección produjeron efectos muy limitados en el empleo sectorial: utilizando datos de establecimientos industriales se ha calculado que por cada punto porcentual de reducción en los aranceles, el empleo en toda la industria manufacturera disminuyó entre 0,02% y 0,03%, lo cual implica caídas mínimas de empleo (Revenga, 1997). Otros estudios han encontrado efectos igualmente modestos, y concentrados en los trabajadores en fábricas, ya que el empleo en actividades administrativas prácticamente no cambió (Feliciano, 1994; Hanson y Harrison, 1999). Esto se explica en parte porque el ajuste se dio a través de salarios, como se verá más adelante, y en parte porque las reducciones de aranceles se reflejaron muy poco en la producción de los sectores afectados.

En Colombia, la apertura de los años noventa también parece haber tenido un efecto menor sobre el empleo industrial. La reducción en el empleo industrial obrero fue muy marcada durante los años ochenta, a pesar de la protección arancelaria y no arancelaria, y se profundizó marginalmente con posterioridad a la reducción arancelaria de comienzos de los noventa. Este fenómeno fue en parte resultado de la apertura comercial, que contribuyó a abar-

¹⁵ Para una descripción más detallada de estos cambios véase de Ferranti et al. (2001).

Cuadro 5.5 Evolución del empleo por rama de actividad en los años noventa*(Tasa de crecimiento promedio anual)*

Rama	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Honduras	México	Panamá	Uruguay	Venezuela
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	n.d.	0,2	-0,8	0,7	0,5	2,9	n.d.	-2,3	n.d.	1,3
Explotación de minas y canteras	-5,4	-6,3	-1,9	-6,1	4,1	-6,3	0,0	1,6	4,7	-0,6
Industrias manufactureras	4,8	-0,7	-0,4	-0,1	0,4	6,1	5,3	2,7	-4,3	1,7
Electricidad, gas y agua	1,2	-2,2	3,5	-0,5	-0,3	-0,1	5,2	-3,6	-2,2	0,0
Construcción	12,6	2,1	3,9	2,0	3,7	7,2	n.d.	12,1	1,4	4,1
Comercio, restaurantes y hoteles	9,5	3,3	3,7	3,3	5,3	7,6	7,2	4,9	1,1	6,0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,3	1,5	4,4	3,8	7,7	1,1	7,3	4,3	-1,5	4,5
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	13,2	-3,5	1,4	6,0	6,1	7,4	1,1	9,0	4,3	2,6
Servicios comunales, sociales y personales	11,1	2,7	4,6	4,1	3,4	1,9	6,4	3,4	-4,4	3,6
Total	9,2	1,5	2,4	2,4	2,9	4,3	6,8	3,2	-1,7	3,6

Nota: Para Argentina, México y Uruguay solo están consideradas las zonas urbanas.

Fuente: Encuestas de hogares del BID.

tar el precio del capital en relación con el trabajo. Otros factores que operaron en la misma dirección fueron la apreciación del tipo de cambio y el aumento en los impuestos a la nómina salarial (Cárdenas y Gutiérrez, 1997).

En contraste, en el caso de Uruguay las reducciones de aranceles parecen haber tenido un efecto fuerte sobre el empleo industrial, lo que resulta razonable considerando el tamaño reducido de la economía. Se ha estimado que en Uruguay por cada punto porcentual de reducción de la protección, el empleo industrial cayó entre 0,4% y 0,5% en el mismo año (Rama, 1994). Con una disminución de unos 20 puntos en los aranceles desde mediados de los años ochenta hasta fines de los noventa, la apertura puede haber causado una reducción de 10% en el empleo industrial.

Aunque cada caso puede ser diferente, los efectos de la apertura sobre el empleo industrial parecen en todo caso haber sido pequeños para el promedio de los 18 países analizados en el trabajo de Márquez y Pagés (1998b). Según sus cálculos, por cada punto porcentual de reducción en el arancel promedio el empleo industrial cayó entre 0,2% y 0,3%. Con 30 puntos de reducción, como fue lo típico en América Latina, el empleo industrial cayó entre 6% y 9%.

Alternativamente, por cada punto de aumento en los flujos de comercio el empleo en la industria se contrajo entre 0,1% y 0,14%. Estos cálculos no tienen en cuenta el efecto indirecto del comercio o los aranceles en el nivel de producción industrial. Si este efecto fuera también adverso, el resultado podría ser una caída mayor del empleo. Sin embargo, cuando se incorpora este efecto se encuentran reducciones *menores* de empleo industrial, que sugieren nuevamente que la apertura no tuvo los efectos destructivos sobre la producción industrial (y por esta vía sobre el empleo) que a menudo se le atribuyen.¹⁶

La apertura puede haber tenido efectos más importantes sobre el empleo agrícola. Sin embargo, como se afirma en un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

¹⁶ Véase también Tybout (1996) para el caso de Chile entre 1979 y 1986. Este caso, al igual que el de otros países en desarrollo incluidos en ese mismo volumen, muestra que la composición sectorial de la producción industrial es bastante insensible a los cambios en las políticas de protección de importaciones. De igual forma, Michaely, Papageorgiou y Choski (1991), con base en 19 episodios de liberalización en países en desarrollo, muestra que la liberalización comercial tiene muy poco efecto de reasignación o de pérdidas de empleo. Antes bien, el empleo aumentó en prácticamente todos los casos analizados, incluyendo Brasil entre 1965 y 1973 y Perú después de la apertura de 1978-9.

sobre la base de la experiencia de nueve países, “las transformaciones más importantes en el sector agrícola se debieron no sólo a las reformas, sino también a los procesos que comenzaron por lo menos una década antes. Las más significativas fueron la incorporación de nuevas tecnologías, la reducción de las tierras cultivadas, las mayores tierras dedicadas a la ganadería y las plantaciones forestales, y la disminución del empleo” (Stallings y Peres, 2000, p. 179). En consecuencia, aunque posiblemente la apertura produjo efectos importantes de desplazamiento laboral en algunas producciones agrícolas que fueron expuestas a la competencia, sería incorrecto considerar que esa fue la principal causa de la caída del empleo en la agricultura. Infortunadamente son muy escasos los estudios econométricos que han intentado calcular los efectos de la apertura sobre el empleo agrícola, ya que para este sector, a diferencia de las manufacturas, no se cuenta con la información sobre producción y empleo necesaria para ese tipo de mediciones.

Lo que se sabe con certeza, sin embargo, es que no se han cumplido las predicciones catastróficas de desplazamiento del empleo que se basaban en calcular los requerimientos de trabajo de productos agrícolas sin posibilidad de competir internacionalmente. A raíz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que obligó a México a reducir fuertemente la protección al maíz y otros productos agrícolas, se temía que hasta 15 millones de trabajadores quedarían desplazados (de Janvry et al., 1997). En la práctica, lo que ocurrió fue inesperado: las áreas de producción de maíz, el producto más afectado, se expandieron y aunque la productividad se redujo, el desplazamiento de trabajo fue muy moderado, aunque a costa de una caída en los ingresos por producción y un posible deterioro en la sostenibilidad ambiental de ciertas zonas (Nadal, 2000).¹⁷

En síntesis, aunque algunos sectores específicos sufrieron pérdidas de empleo como resultado de la reducción de aranceles y otras formas de protección a las importaciones, los cambios en los niveles de ocupación fueron reducidos, tanto en forma agregada, como en los sectores donde se redujo la protección. Sin embargo, estas conclusiones se refieren a los cambios netos en el empleo,

detrás de los cuales se esconden grandes flujos de creación y destrucción de empleo. Aunque no haya tenido mayor efecto sobre los niveles de empleo agregado o sectorial, la apertura pudo haber afectado a los flujos mencionados y por consiguiente a la estabilidad del empleo. Este punto es importante frente a la percepción de inseguridad laboral que tienen muchos latinoamericanos: según las encuestas de Latinobarómetro para 17 países en 2001, 63 de cada 100 consideran que tienen una alta probabilidad de perder su empleo.

La apertura y la estabilidad del empleo

La apertura parece haber tenido efectos muy modestos sobre la magnitud de las reasignaciones de empleo entre sectores productivos. Al analizar la experiencia de 25 países de diferentes niveles de desarrollo (13 latinoamericanos), Seddon y Wacziarg (2001) encontraron que la magnitud de los cambios en la composición del empleo entre los grandes sectores¹⁸ disminuyó después de las medidas de liberalización comercial. Al enfocar el análisis solamente en los subsectores de la industria manufacturera,¹⁹ se encontró que la recomposición del empleo aumentó después de la liberalización, pero los efectos estimados fueron pequeños y estadísticamente débiles.

Se encuentran resultados semejantes cuando el análisis se concentra exclusivamente en los sectores industriales de 11 países latinoamericanos con datos provenientes de encuestas de establecimientos manufactureros en diferentes momentos entre 1985 y 1998. No hay ninguna relación entre la reforma comercial y la magnitud de las reasignaciones de empleo entre subsectores industriales²⁰

¹⁷ Otros factores, sin embargo, contrarrestaron esa caída. En particular, el apoyo a través del programa Procampo y el aumento en el tipo de cambio real (de Janvry et al., 1997).

¹⁸ Clasificación a un dígito del sistema ISIC de La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Los cambios en la composición del empleo (o tasa de reasignación del empleo) son la suma de los aumentos más las disminuciones en el empleo de cada sector divididos por el empleo total de todos los sectores.

¹⁹ Tres dígitos de la clasificación ISIC de ONUDI.

²⁰ A tres dígitos de la clasificación ISIC para los sectores de la industria manufacturera, según datos de ONUDI.

Cuadro 5.6 Reformas estructurales y reubicación del empleo entre sectores de la manufactura

Variable dependiente: cambios en el empleo sectorial ^a	(1)	(2)	(3)
Índice de reformas estructurales	-0,018 (-0,039)		
Índice de liberalización comercial		-0,011 (0,018)	
Índice de privatizaciones			0,006 (0,034)

^a Medidos como la suma de los cambios (en valores absolutos) del empleo en los sectores de la industria manufacturera a tres dígitos de la clasificación ISIC, como proporción del empleo total en la industria manufacturera. Se incluyen 11 países de América Latina. Las estimaciones se basan en un panel desbalanceado entre la mitad de los años ochenta hasta 2001 para algunos países.

Nota: Error estándar entre paréntesis.

* Significativo al 10%.

** Significativo al 5%.

*** Significativo al 1%.

Fuentes: ONUDI para la variable dependiente, Lora (2001) para las variables independientes.

(tampoco hay relación con las otras áreas de reforma que se estudian en este capítulo, utilizándose como indicadores de reforma en todos los casos los índices descritos en la sección anterior; véase el cuadro 5.6). Sin embargo, es posible que este resultado se deba a comportamientos diferentes entre unos países y otros. Así lo sugiere el hecho de que, por ejemplo, en el caso de Colombia sí se encuentra un aumento en la tasa de reasignación del empleo entre los sectores industriales a partir del año en que se introdujeron las mayores reformas para abrir la economía. En efecto, antes de la apertura cada año se reasignaba 19,7% del empleo industrial, tasa que se elevó a 23,5% después de la apertura,²¹ principalmente debido a una mayor sensibilidad de las empresas a circunstancias propias, a diferencia de cambios comunes con otras empresas del mismo subsector.

El temor de que la apertura –y la globalización en general– estén aumentando permanentemente la inestabilidad del empleo se sustenta en las opiniones de destacados académicos, como Dani Rodrik, quien ha argumentado que, debido a la globalización, la demanda laboral se ha vuelto más inestable por el aumento en la competencia entre los mercados internos y externos y la mayor posibilidad que tienen ahora las empresas de acudir a insumos importados como recurso para reducir costos de producción (Rodrik, 1997). Como las

empresas pueden ahora reemplazar con menor dificultad el uso de insumos nacionales por importados, y como pueden incluso contratar por fuera de la firma una mayor parte del proceso de producción, la producción tiende a hacerse más inestable y esa mayor inestabilidad tiende a recaer sobre los trabajadores, especialmente los menos calificados, que son más fácilmente sustituibles.

La evidencia empírica disponible hasta ahora no da soporte a este efecto desestabilizador permanente de la apertura para América Latina.²² En Brasil no se ha encontrado evidencia de que el empleo o los salarios se hayan vuelto más sensibles a las variaciones en el comercio de exportaciones e importaciones (Paes de Barros, Corseuil y Gonzaga, 1999). En Chile, Colombia y México, donde la hipótesis de Rodrik ha sido estudiada de forma más explícita, no se encuentra evidencia coherente de que las políticas de liberalización comercial o diversas medidas de profundidad comercial tengan efecto sobre las elasticidades de demanda del empleo

²¹ Estos valores son las tasas promedio de reasignación del empleo en 1978-91 y 1992-2000, respectivamente, a partir de estadísticas reportadas por Medina et al. (2003). La diferencia entre ambas tasas es estadísticamente significativa al 1%.

²² Sin embargo, sí puede tener validez para Estados Unidos, donde la elasticidad de la demanda laboral para labores fabriles se dobló entre 1979 y 1991. (Para una breve reseña, véase Brown, 2000.)

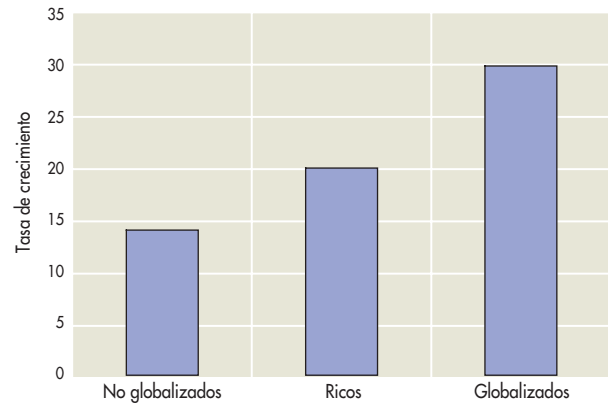
(las cuales, sin embargo, han cambiado fuertemente, en una y otra dirección). En palabras de los autores del estudio, “si la globalización está tornando más insegura la vida de los trabajadores, probablemente sea a través de otros mecanismos” (Fajnzylber y Maloney, 2001).

La apertura y los niveles salariales

No hay base empírica para afirmar que la mayor integración a las corrientes del comercio mundial deteriora de forma permanente los salarios del conjunto de los trabajadores del país en cuestión. Sin embargo, la evidencia internacional sí sugiere que los salarios pueden caer inicialmente con la apertura y que algunos grupos específicos sufren pérdidas importantes de ingreso.

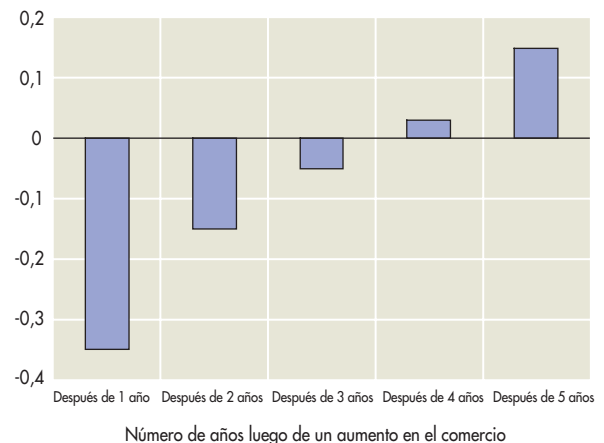
Puesto que la integración al comercio mundial tiende a elevar los niveles de productividad e ingreso de los países, es de esperar que los salarios crezcan más rápido en países más integrados internacionalmente. El patrón de crecimiento de los salarios en una muestra de 70 países de todas las regiones del mundo respalda esta presunción: en los países en desarrollo más integrados al comercio mundial los salarios reales promedio en los noventa fueron 30% más altos que en los años ochenta, en tanto que en los menos integrados el aumento fue de sólo 13% (y en los países ricos cerca del 20%) (gráfico 5.8).²³ Empero, si bien la integración al comercio puede contribuir a elevar los salarios, este efecto no es instantáneo. Según los cálculos que se presentan en el gráfico 5.9, un aumento del comercio en 1% del PIB tiende a ir asociado con una reducción inicial de salarios de 0,3%. Es sólo a partir del tercer año que, en promedio para los 70 países considerados, se observa un aumento en los salarios.²⁴ De acuerdo con estas estimaciones, un aumento en la penetración comercial de 20 puntos del PIB, como fue el promedio en América Latina, podría explicar una caída inicial de 6% en los salarios reales, si ocurriera de un solo golpe. Es importante observar que estos cálculos se refieren a cambios en el grado de penetración de las importaciones y exportaciones y por lo tanto no reflejan necesariamente los efectos de la reducción de aranceles. Además, estos resultados deben tomarse con

Gráfico 5.8 Crecimiento del salario por tipos de países, años ochenta y noventa
(En porcentaje)



Nota: La muestra incluye 70 países del mundo.
Fuente: Rama (2001).

Gráfico 5.9 Aumento en el comercio y salarios en el tiempo
(Cambio porcentual en el nivel de salarios)



Nota: La muestra incluye 70 países del mundo. Los valores muestran cómo un 1% de aumento del PIB en el comercio afecta los salarios.
Fuente: Rama (2001).

cautela pues pueden estar sesgados por la presencia de causalidad en sentido inverso, ya que una reducción inicial de salarios puede facilitar una mayor penetración comercial.

²³ No obstante, estas estadísticas no demuestran que la integración al comercio sea la causa del aumento de los salarios, ya que ambas cosas pueden ser el resultado de otros factores.

²⁴ Aunque estas estimaciones aparentan ser del tipo “antes y después”, no padecen los problemas metodológicos mencionados al comienzo de esta sección, porque se basan en numerosas observaciones, lo cual permite aislar los efectos fijos asociados a cada país, ocupación y año. Véase Rama (2001).

Cuadro 5.7 Salarios reales y penetración comercial

Variable dependiente: salarios reales (logs)	(1)	(2)	(3)
Penetración comercial ^a : efecto sobre transables	-0,204 (-2,09)**	-0,321 (-3,05)***	-0,299 (-2,78)***
Penetración comercial ^a : efecto sobre no transables	-0,001 (-1,42)	-0,002 (-2,08)**	-0,002 (-1,97)**
Tendencia del PIB ^b		0,062 (0,95)	0,068 (0,40)
Ciclo del PIB ^b		0,606 (2,55)**	0,424 (1,67)*
Índice de tipo de cambio real			-0,142 (-2,03)**

^a La penetración comercial se mide como las importaciones más las exportaciones sobre el PIB.

^b La tendencia y el ciclo provienen de descomposiciones (según el método de Hodrick y Prescott) de series del PIB.

Nota: La metodología utilizada es efectos fijos para 85 encuestas en diez países y nueve industrias controlando por país y por rama de actividad. Las estimaciones se basan en un panel desbalanceado entre la mitad de los años ochenta hasta 2001 para algunos países.

t-estadístico entre paréntesis.

* Significativo al 10%.

** Significativo al 5%.

*** Significativo al 1%.

Fuente: Variable dependiente según encuesta de hogares del BID; variables independientes según *Estadísticas financieras internacionales* (FMI).

Utilizando una batería de 78 encuestas de hogares para 10 países, se ha tratado de verificar la influencia negativa de la penetración comercial en los salarios reales. Este efecto se observa también en América Latina, pero únicamente en los sectores transables (agricultura e industria), no en los servicios. Cuando se aísla el efecto del crecimiento y el ciclo económico sobre los salarios, la elasticidad que se obtiene es muy semejante a la estimada para todo el mundo (-0,3). También se mantiene cuando además se tiene en cuenta la influencia (negativa y significativa) que tienen los tipos de cambio reales más devaluados sobre los salarios (cuadro 5.7). La información disponible no permite precisar si estos efectos sobre los salarios tienden a corregirse con el tiempo.

Algunos estudios de países individuales se han concentrado en analizar los efectos de la reducción de aranceles sobre los salarios en los sectores industriales (no en el total de la economía). En el caso de México, se ha estimado que en las empresas que se vieron afectadas por una reducción de aranceles de 40 puntos los salarios reales se redujeron entre 8 y 10%. Para el sector manufacturero en su conjunto, se calcula que las reducciones de aranceles de fines

de los años ochenta produjeron una caída de salarios de 3-4%. La eliminación de los controles cuantitativos a las importaciones puede haber producido un efecto aun mayor, pero difícil de cuantificar con precisión (Revenga, 1997). En Colombia, donde el arancel promedio pasó de 50% en 1984 a 13% en 1998, el efecto sobre el salario promedio de la industria manufacturera resulta también del 3-4%,²⁵ mientras que para los sectores industriales inicialmente más protegidos puede llegar a 7%. Adicionalmente, los aumentos en la penetración de importaciones pueden haber tenido algún efecto adicional sobre los salarios industriales (Goldberg y Pavcnik, 2001). Debido a su breve horizonte de tiempo, los estudios no dan base para afirmar si estas caídas de salarios son permanentes, o si tenderán a diluirse con el paso del tiempo y con los cambios de productividad inducidos por la apertura.

Quizá sorprenda que los efectos de la apertura sobre los salarios hayan sido relativamente pronunciados en comparación con los modestos cambios en

²⁵ El cálculo reportado por Goldberg y Pavcnik (2001) es 4%, pero se basa en suponer la total eliminación del arancel.

Recuadro 5.2. La liberalización del comercio y los salarios relativos

La teoría del comercio internacional se basa en el principio clásico de las ventajas comparativas enunciado por David Ricardo, según el cual cualquier país tiende a exportar aquellos bienes que utilizan en forma más intensiva los recursos más abundantes (y por consiguiente relativamente más baratos) que en los países con los cuales comercia, y a importar los bienes que utilizan más intensivamente los recursos más escasos (y por lo tanto más caros). En ese intercambio ambos países saldrán ganando, pues ambos recibirán por los bienes exportados un precio relativo (en términos del otro bien) mayor de lo que sería la relación de intercambio de esos bienes comerciados internamente en el país.

Es de esperarse que si los dos únicos factores de producción son el trabajo no calificado y el calificado, los países en desarrollo exporten bienes intensivos en mano de obra no calificada e importen bienes intensivos en trabajo calificado. Gracias al comercio, los salarios de los trabajadores no calificados en los países en desarrollo serán mayores y más próximos a los de sus pares en los países desarrollados que sin comercio, y los salarios de los trabajadores calificados serán menores (y también más parecidos a los de sus pares en los países desarrollados).

En este marco conceptual, cuando un país en desarrollo restringe el comercio internacional (con aranceles u otros mecanismos), reduce necesariamente el salario relativo de los trabajadores no calificados (y eleva el de los calificados). Por consiguiente, es de esperarse que la apertura reduzca las brechas salariales en dicho país.

Sin embargo, esta conclusión no se sostiene necesariamente si hay más de dos factores de producción, o si

el mundo no se divide nítidamente en dos grupos de países. Si se consideran los recursos naturales como un factor adicional, la abundancia relativa de factores de una economía en desarrollo puede no estar en el trabajo no calificado, sino en esos recursos. La apertura elevará las rentas de esos recursos, pero no necesariamente los salarios relativos de los trabajadores no calificados. Es más, si para su producción los recursos naturales requieren mano de obra calificada, pero no trabajo sin calificación, la apertura aumentará las brechas salariales.

Otros supuestos también pueden alterar los resultados. Es relevante para América Latina lo que puede ocurrir si la dotación de capital de un país no es fija, sino que puede aumentar gracias a la apertura (por ejemplo, porque la apertura atrae inversión extranjera o aumenta las tasas de inversión nacional). Si el capital complementa el trabajo calificado, pero sustituye trabajo no calificado (como lo sugiere la evidencia empírica), las mayores inversiones aumentarán las brechas salariales.

Los resultados también serán diferentes si los aranceles antes de la apertura han buscado proteger más las industrias de bienes intensivos en mano de obra no calificada, como era el caso en varios países de América Latina. En estas condiciones, la reducción de los aranceles tenderá a bajar la remuneración relativa de estos trabajadores en vez de aumentarla.

Por consiguiente, partiendo de la teoría clásica del comercio internacional, la conclusión de que la apertura reduce las brechas salariales sólo está garantizada bajo supuestos bastante restrictivos.

el empleo o su composición. No existe una explicación definitiva para este fenómeno, pero una hipótesis posible es que los trabajadores participaban de las rentas (e ineficiencias) que la protección les otorgaba a las empresas. La reducción de aranceles pudo ser acomodada sin mayores cambios de empleo mediante mejoras de productividad y eliminación de dichas rentas.

Por supuesto, los procesos de apertura pueden afectar en forma diferente a grupos distintos de trabajadores, como se verá enseguida.

Las brechas salariales

El impacto de las medidas de apertura sobre las brechas de salario ha sido uno de los aspectos más

estudiados de las reformas estructurales de la última década. El interés en el tema se debe a que el aumento en las brechas salariales entre trabajadores calificados y no calificados ha sido un fenómeno notorio en algunos países e inesperado para muchos economistas, que habían pronosticado que la reducción de aranceles aumentaría la demanda de trabajo no calificado y, por consiguiente, ayudaría a cerrar las brechas salariales (véase el recuadro 5.2).

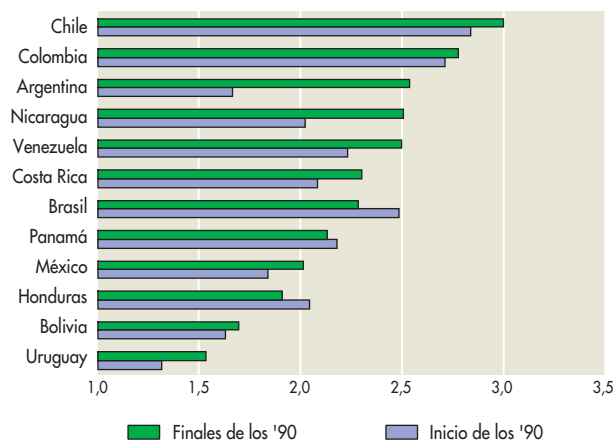
El aumento de las brechas salariales por niveles educativos ha sido un fenómeno importante, aunque menos pronunciado de lo que a menudo se afirma. Si se comparan los ingresos salariales de los trabajadores con educación terciaria completa con los de educación secundaria completa, se observa un aumento del 10% en las brechas a lo largo de la

década del noventa (promedio de 12 países de la región), lo cual es un aumento moderado. Si más bien se comparan trabajadores con educación terciaria completa y trabajadores con educación primaria completa, hay un aumento del 7%. Y si el cálculo se hace entre trabajadores con secundaria completa y con primaria completa se observa, en cambio, una ligera reducción de las brechas a lo largo de la década. Las tendencias no son comunes para todos los países. Por ejemplo, si se consideran las brechas entre terciaria y secundaria, Argentina y Nicaragua presentan aumentos de importancia (53% y 24%, respectivamente), mientras que Brasil, Honduras y Panamá muestran reducciones modestas (gráfico 5.10). En varios países las tendencias de aumento de las brechas, que se observaron al iniciarse los procesos de apertura, se han detenido o revertido en los últimos años. En México, la tendencia se detuvo a partir de 1994, cuando entró en vigencia el TLCAN, y en Colombia el fuerte aumento de los primeros años de la década se revirtió completamente en los años siguientes.

Numerosos estudios han analizado la relación entre las brechas salariales y los procesos de apertura al comercio internacional de las dos últimas décadas. Si bien en varios estudios se verifica una relación significativa entre ambas variables, hay consenso en que esta influencia de la apertura sobre las brechas salariales ha sido modesta e indirecta, reflejando posiblemente la influencia de cambios tecnológicos. (No obstante, como se discute en mayor detalle en el capítulo 6, esta explicación dista de ser contundente.)

El caso de Argentina es de gran interés, pues fue el país donde más aumentaron durante los noventa las brechas de salario entre los trabajadores con estudios terciarios y aquellos con estudios de secundaria completa o menos. Puesto que la oferta relativa de trabajadores con estudios terciarios ha venido aumentando, el incremento de las brechas implica una considerable presión de demanda relativa de este tipo de trabajo. Los estudios econométricos coinciden en que la mayor penetración de importaciones influyó en esta tendencia, aunque en forma bastante limitada (la mayor penetración de importaciones de bienes industriales puede explicar solo 10% del aumento

Gráfico 5.10 Relación del salario medio entre trabajadores con estudios terciarios y secundarios completos (En porcentaje)



Fuente: Encuestas de hogares del BID.

que tuvo la brecha de salarios a favor de los trabajadores con estudios universitarios entre 1992 y 1999; véanse Galiani y Sanguinetti, 2000; Sanguinetti, Arim y Pantano, 2001)²⁶. Aunque estos estudios han comprobado que en los sectores donde fue mayor la penetración de importaciones aumentaron más las brechas salariales, no dejan claro las razones. La explicación más corriente es que la mayor competencia de importaciones indujo a las empresas a adoptar tecnologías más sofisticadas, que demandan relativamente más trabajo calificado.²⁷

En los casos de Colombia y Costa Rica también hay evidencia de que la apertura contribuyó a elevar las brechas salariales en la industria porque aumentó la demanda relativa de trabajadores con mayor calificación, aparentemente debido al aumento de la inversión y a la adopción de tecnologías sesgadas hacia este tipo de trabajadores (Cárdenas y Gutiérrez, 1997; Robbins y Gindling, 1999; Robbins, 1996). Sin embargo, detrás de estos procesos podría haber otros mecanismos, como se verá en el análisis de otros países.

En el caso de Uruguay no se ha encontrado que la penetración de importaciones haya tenido

²⁶ Véase también Robbins, González y Menéndez (1997).

²⁷ Esta explicación es coherente con el hecho de que las brechas salariales han aumentado más en los sectores que han importado más maquinaria (Acosta y Montes Rojas, 2001).

efecto directamente sobre las brechas salariales de los sectores industriales (Sanguinetti et al., 2001). En cambio, hay evidencia de que debilitó la capacidad negociadora de los sindicatos y erosionó las ventajas salariales que beneficiaban a los trabajadores de los sectores más sindicalizados (Cassoni, Allen y Labadie, de próxima publicación). Puesto que las brechas salariales suelen ser menores cuando hay mayor poder sindical, el mayor comercio internacional puede aumentar las brechas salariales no por razones tecnológicas, sino porque altera el poder de negociación de los trabajadores con menor escolaridad.

Los casos de Brasil y México ofrecen evidencia de que una mayor apertura al comercio internacional no conduce necesariamente a mayores brechas salariales. Brasil es un caso de interés porque, con la liberalización comercial que tuvo lugar entre fines de los años ochenta y mediados de los noventa, *cayeron* las brechas de salario entre trabajadores con educación secundaria completa o más respecto de los trabajadores con menor educación y se redujo la concentración de todos los salarios. Las reducciones de aranceles parecen haber sido la causa principal de este comportamiento, puesto que produjeron caídas en los precios relativos de los productos más intensivos en trabajo calificado e indujeron a que el empleo se reorientara hacia los sectores más intensivos en el uso de trabajo de baja calificación (Gonzaga, Filho y Terra, 2002).²⁸ Hay evidencia de que los subsectores donde aumentó más la competencia con productos importados se volvieron más intensivos en el uso de trabajo calificado, pero ello no produjo un aumento apreciable de la desigualdad salarial (Pavcnik et al., 2002; Green, Dickerson y Arbache, 2001; Carneiro y Arbache, 2002).

Finalmente, el caso de México es ilustrativo porque combina dos fases bien definidas de liberalización comercial desde 1985: la primera es la fase de fuerte reducción y homogeneización de aranceles por decisión unilateral y la segunda es la fase de integración concertada con Estados Unidos y Canadá a partir de la firma del TLC en enero de 1994. Durante la primera fase las brechas salariales aumentaron, pero en la segunda han tendido a disminuir ligeramente (Robertson, 2002). Es posible

que parte del aumento inicial en las brechas salariales se haya debido a la reducción de los aranceles, puesto que los sectores más protegidos tendían a ser intensivos en empleo de operarios de baja calificación y fuertemente sindicalizados²⁹ (Reven-ga, 1997; Hanson y Harrison, 1999). Sin embargo, hay pocos indicios de que este haya sido el efecto predominante, ya que existe muy poca relación entre la magnitud de los cambios de aranceles y los cambios en los precios de los productos o en las brechas salariales entre trabajadores con alta y baja calificación en las empresas de los sectores afectados. En cambio, sí hay relación entre lo que ocurrió con las brechas salariales en las distintas empresas y el peso de las exportaciones dentro de sus ventas o algunos indicadores de adopción de nuevas tecnologías (Hanson y Harrison, 1999).³⁰

En la segunda fase aumentó el precio relativo de los bienes intensivos en mano de obra de baja calificación, lo cual es coherente con la reducción de la desigualdad salarial y podría explicarse por el hecho de que en esta fase bajaron más los aranceles de este tipo de bienes y porque México exporta a Estados Unidos y Canadá bienes que requieren más mano de obra de baja calificación que los importados de esos países (Robertson, 2002). La integración con Estados Unidos afectó la estructura de los salarios, no tanto a través de los cambios en los aranceles, sino mediante las mayores inversiones directas en México, especialmente en los sectores de la maquila, y a través del proceso de relocalización geográfica del empleo industrial (véase el recuadro 5.3).

²⁸ Aunque Blom y Vélez (2001) encuentran una fuerte tendencia de aumento de la brecha salarial entre los trabajadores con educación terciaria y aquellos con escolaridad secundaria de ciclo superior, atribuyen un 60% de este aumento a la expansión asimétrica del sistema educacional y solo un 40% a un desplazamiento de la demanda hacia el trabajo más calificado. Pero, como señalan de Ferranti et al. (2001), "incluso este 40% parece no estar relacionado con la liberalización del comercio per se".

²⁹ También en Brasil y en Colombia las mayores reducciones de aranceles se presentaron en sectores intensivos en mano de obra de baja calificación, que eran los más protegidos (Pavcnik et al., 2002).

³⁰ En Brasil el desempeño exportador y el comportamiento de los salarios por sectores también están relacionados positivamente (Pavcnik et al., 2002). Véase el capítulo 6 para una discusión más detallada sobre la solidez e interpretación de estos resultados, ya que pueden no ser prueba suficiente de la influencia de la tecnología en las brechas salariales.

Recuadro 5.3 México: efectos de la integración con Estados Unidos sobre el empleo

La integración entre México y Estados Unidos no empezó con el TLCAN firmado en 1994. Ha sido un proceso permanente, que ha influido mucho sobre los mercados laborales de ambos países, y cuyos canales más importantes de transmisión –al menos para México– incluyen las maquilas y la migración tanto a Estados Unidos como entre las distintas regiones de México.

La expansión de las maquilas fue responsable de más del 50% del aumento de la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados a fines de los años ochenta, y posteriormente ha continuado ejerciendo una presión importante sobre esta variable, porque las maquilas de propiedad extranjera –al igual que otras empresas con inversión de la misma proveniencia– demandan trabajo más calificado y lo remuneran mejor que las empresas nacionales de los mismos sectores. En efecto, las empresas de propiedad extranjera pagan 21,5% más a sus trabajadores calificados y 3,3% más a sus trabajadores sin calificación que las empresas de propiedad nacional. Esto puede deberse a que utilizan mejores tecnologías que elevan la productividad de los trabajadores, a que atraen trabajadores más productivos o a que se benefician de rentas que comparten con los trabajadores.

La integración con Estados Unidos ha influido en la distribución geográfica de las oportunidades laborales dentro de México. En 1980, cinco años antes de la primera fase de liberalización comercial, 46% del empleo en la manufactura se localizaba en la ciudad de México y 21% en los estados de la frontera con Estados Unidos. En 1993 la participación de la ciudad de México había caído a 29% y los estados de la frontera habían alcanzado 30% de participación en el empleo manufacturero. En

1998, cuatro años después de la firma del TLCAN, la ciudad de México absorbía tan solo 23% del empleo manufacturero y los estados fronterizos 34%. Además, en la última década el empleo manufacturero se ha aglutinado en todo el país alrededor de las rutas de transporte hacia Estados Unidos (incluyendo carreteras, ferrocarriles y puertos) y ha decaído en las zonas más desconectadas.

La relocalización del empleo industrial ha reflejado las tendencias de los salarios relativos entre unas regiones y otras: los salarios en las zonas de frontera han aumentado respecto del interior, y los de las regiones mejor conectadas respecto de las regiones más apartadas. Con la mayor integración con Estados Unidos a partir del TLCAN, la importancia de estos factores ha crecido y con ello, la desigualdad en los salarios entre unas regiones y otras.

Finalmente, la migración laboral hacia Estados Unidos ha tenido efectos importantes sobre el mercado laboral mexicano (y, por supuesto, también sobre el estadounidense). Al menos desde 1990 las tasas históricas de emigración de los estados mexicanos han estado fuertemente correlacionadas con las tasas de crecimiento de los salarios, lo cual sugiere que la emigración pone presión al alza en los salarios de los estados que pierden fuerza laboral por ese conducto. Asimismo, los ingresos de quienes permanecen en esos estados aumentan gracias a las remesas de los familiares en Estados Unidos, ya que se estima que cada inmigrante mexicano transfiere aproximadamente US\$2.500 en remesas por año a su país.

Fuente: BID, 2002 (capítulo 12); Hanson, 2003; Meardon, 2003.

Sin embargo, otra explicación posible de la leve reducción reciente de la desigualdad salarial en México es que la liberalización tenga efectos diferentes a corto y largo plazo. El aumento de la desigualdad que puede ocurrir en las fases iniciales no necesariamente es un efecto permanente, como lo sugiere la experiencia un poco más larga de Chile. La apertura chilena empezó en 1973 y se profundizó durante los años ochenta. La desigualdad salarial, medida por la relación de salarios entre el decil de mayores salarios y el decil de salarios más bajos, aumentó desde un nivel cercano a tres a comienzos de los años setenta hasta casi

cinco en 1988, para descender a partir de entonces hasta alcanzar niveles próximos a los iniciales (de Ferranti et al., 2001, p. 143). Esto sugiere que los cambios en las remuneraciones laborales son una señal económica a la cual responden, por una parte, los productores, introduciendo tecnologías que permiten usar más eficientemente los recursos humanos más costosos y, por otra parte, los individuos, invirtiendo en los tipos de educación mejor remunerados por el mercado.

Al margen de que los efectos de la apertura en las brechas salariales sean permanentes o no, (sobre lo cual hay aún muy poca evidencia), la conclusión

más importante de todos estos estudios es que apertura y desigualdad no van necesariamente juntos. A esta conclusión llegan también los pocos análisis de los patrones comunes de influencia de la apertura en varios países. En un estudio econométrico basado en un panel de encuestas de hogares para 18 países en las dos últimas décadas, no se encontró ninguna evidencia de que los procesos de apertura hubieran tenido un efecto discernible sobre las brechas de salarios entre niveles educativos (Behrman, Birdsall y Székely, 2000). Los autores observaron tanto los efectos de los aranceles como de la penetración comercial sobre las brechas salariales, sin distinguir entre industrias. En contraste, un estudio que incluyó a Argentina (1986-99), Brasil (1982-99), Chile (1966-99), Colombia (1982-99) y México (1987-99) encontró que las brechas salariales por subsectores de la industria manufacturera han tenido varios patrones de comportamiento común, asociados más bien a cambios en la demanda de trabajo, posiblemente por razones tecnológicas. En primer lugar, los aumentos en las brechas salariales ocurrieron dentro de los sectores y en los mismos sectores en todos los países. En segundo lugar, la intensidad de este fenómeno estuvo relacionada con la penetración de importaciones de insumos y bienes de capital de esas industrias. Y, en tercer término, el aumento en las brechas salariales demostró ser mucho más sensible al contenido tecnológico de dichas importaciones que a su penetración (Sánchez-Páramo y Schady, 2003).³¹ No obstante esta evidencia, la magnitud de estos efectos es modesta y podría incluso ser coherente con otros fenómenos diferentes del cambio tecnológico.³²

Estas conclusiones sobre América Latina no resultan sorprendentes a la luz de la experiencia mundial, reciente o pasada. En efecto, si bien la desigualdad salarial ha aumentado en muchos países en las últimas dos décadas, no se ha encontrado que tal fenómeno pueda explicarse por los cambios en las políticas de liberalización comercial ni por la magnitud de los flujos de comercio.³³ Aunque la evidencia disponible para períodos anteriores es muy limitada, un análisis de las experiencias de liberalización de importaciones hasta mediados de los ochenta concluyó: “No surgen patrones claros. No se confirma el supuesto de que la liberalización

empeorará la distribución del ingreso, haciendo que los pobres sean más pobres” (Michaely et al., 1991, p. 103).

La apertura y la calidad del empleo

Si bien los efectos de la apertura sobre el empleo total o sobre las remuneraciones relativas de los grandes grupos de trabajadores parecen haber sido modestos, es posible que la apertura haya afectado la calidad del empleo. Se dice que la apertura ha sustituido el empleo con buenas condiciones de protección social en los sectores industriales tradicionales por empleos con condiciones precarias de seguridad social y escaso cumplimiento de las normas laborales. También se afirma que los nuevos empleos que se están creando en los sectores exportadores son de mala calidad.

Es cierto que las formas tradicionales de contratación laboral han sido en parte desplazadas por nuevos arreglos, tales como la subcontratación de servicios y el empleo temporal.³⁴ Sin embargo, como se verá enseguida, el comercio ha jugado a lo sumo un papel marginal en este proceso, el cual ha tenido sus verdaderos motores en cambios tecnológicos y organizacionales, por el lado de la demanda de trabajo, y en la búsqueda de mayor flexibilidad, especialmente para el trabajo femenino, por el lado de la oferta.³⁵ Existe la presunción de que las for-

³¹ Por falta de información, los dos últimos puntos solo pudieron verificarse para Chile, Colombia y México. El contenido tecnológico de las importaciones fue medido a través del gasto en investigación y desarrollo en los países de origen de esas importaciones.

³² Por ejemplo, como se discute en el capítulo 6, el cambio en la estructura del empleo dentro de los sectores puede deberse a una recomposición de las firmas y no necesariamente a la adopción de tecnologías sesgadas hacia más trabajo calificado en las firmas existentes.

³³ Freeman y Oostendorp (2000), quienes analizaron la desigualdad de los salarios por ocupaciones sobre la base de información para 150 países entre 1983 y 1998, no encontraron ninguna relación con políticas comerciales o magnitud de los flujos de comercio. Para una reseña de la evidencia sobre los efectos del comercio internacional en las brechas salariales en los países desarrollados, véase Brown (2000).

³⁴ Para el caso de México, véase Maloney (1998).

³⁵ Las tendencias de aumento del empleo temporal y estacional en la agricultura han sido comunes a toda América Latina y datan cuanto menos de los años ochenta, estando asociadas a la expansión de la agroindustria y los productos estacionales de exportación, tales como frutas y vegetales (Kay, 1995).

mas no tradicionales de contratación deterioran el bienestar de los trabajadores y a menudo se las asocia con empleos “precarios”. Esta presunción no es necesariamente correcta, no solo porque estas nuevas formas de contratación pueden adecuarse mejor a las condiciones de ciertos trabajadores, sino además porque no excluyen necesariamente la prestación de servicios de seguridad social y otros beneficios.

Hay razones para esperar que una mayor exposición al comercio internacional induzca a las firmas a un mayor uso de métodos más flexibles de contratación laboral. Si el comercio internacional implica que las firmas estén expuestas a una demanda más inestable e impredecible, es razonable que quieran depender menos del empleo estable, cuyos costos de enganche y despido son más elevados que el de tener trabajadores temporales (o vinculados indirectamente a través de proveedores que operan de manera informal). Basados en un modelo teórico que justifica esta decisión, Goldberg y Pavcnik (2003) han analizado su validez para Brasil y Colombia entre mediados de los años ochenta y fines de los noventa. Estos dos países interesan porque sus procesos de apertura coincidieron en el tiempo con pérdidas de importancia del empleo protegido legalmente en la industria manufacturera (definido por la proporción de trabajadores con contrato en el caso de Brasil y con seguridad social en el caso de Colombia). Adicionalmente, en ambos países el aumento del empleo no protegido en la industria se debió casi totalmente a cambios *dentro* de los subsectores industriales (y no a cambios en la composición del empleo *entre* sectores), lo cual sugiere que pudo deberse a patrones comunes de comportamiento de las empresas de ciertos sectores, posiblemente en respuesta a la apertura. Sin embargo, en Brasil el empleo no protegido no aumentó más en los sectores más expuestos a la competencia. En Colombia sí lo hizo, pero solo hasta el momento en que se introdujo una reforma laboral que flexibilizó considerablemente la contratación y el despido de nuevos trabajadores. Por consiguiente, el temor de que la apertura perjudica la calidad del empleo solo podría ser válido en países con regímenes laborales más rígidos.

Cierta evidencia parcial para un grupo más amplio de países da sustento a esta conclusión. Sobre la base de 69 encuestas de hogares para 11 países de la región, el cuadro 5.8 muestra cómo los cambios en las tasas arancelarias afectaron la tasa de empleo en empresas de más de cinco trabajadores. Cuando no se tienen en cuenta las diferencias en la legislación laboral, hay una relación negativa, aunque no significativa, entre las tasas arancelarias y de empleo (controlando por otros factores que pueden afectar la composición del empleo), que sugiere que para el promedio de los países considerados, las reducciones de aranceles parecen haber elevado la participación del empleo en empresas de más de cinco trabajadores. Al considerar la interacción entre los aranceles y la legislación laboral (medida por el índice de reforma laboral descrito en la sección sobre las reformas de este capítulo), se confirma que la relación entre apertura y composición del empleo parece depender fuertemente de dicha legislación. Para los países con mercados laborales más rígidos en la región, como Venezuela o Colombia antes de la reforma, la participación del empleo en empresas de más de cinco trabajadores tiende a aumentar con los aranceles (en el caso hipotético de un país con las mayores rigideces observadas en los distintos aspectos de la legislación laboral, esta elasticidad podría elevarse a 0,7). Por consiguiente, en estos casos parece haber fundamento para los temores de que la apertura reduce el peso de las empresas de más de cinco trabajadores en el empleo total, aunque no así para los países con mercados laborales más flexibles. Los resultados del cuadro muestran, además, que estos efectos no se limitan a los sectores manufactureros, pues parecen ocurrir también en los sectores de servicios. Este hecho puede ser coherente con el marco conceptual de Goldberg y Pavcnik (2003), puesto que la apertura puede inducir a las empresas manufactureras a subcontratar con pequeñas empresas servicios que antes producían internamente. Sin embargo, puede haber otros canales que expliquen esta relación. Por ejemplo, la mayor facilidad para adquirir equipos importados puede ayudar a las empresas de servicios a organizarse en pequeñas unidades en aquellos países donde la legislación

Cuadro 5.8 Aranceles y empleo**Variable dependiente: tasa de empleo en empresas de más de 5 trabajadores**

	(1)	(2)	(3)	(4)
Aranceles	-0,107 (-1,38)		0,733 (2,54)**	
Aranceles * índice de flexibilización laboral			-1,412 (-3,14)***	
Aranceles: efecto en sectores transables		-0,219 (-1,06)		1,093 (2,29)**
Aranceles: efecto en sectores no transables		-0,220 (-2,17)**		0,489 (1,24)
Aranceles * flexibilidad laboral: efecto en sectores transables				-2,251 (-3,00)***
Aranceles * flexibilidad laboral: efecto en sectores no transables				1,171 (-1,80)*

Nota: La metodología utilizada es efectos fijos para 69 encuestas en 11 países y nueve industrias controlando por país y por rama de actividad. Las estimaciones se basan en un panel desbalanceado entre la mitad de los años ochenta hasta 2001 para algunos países.

t-estadístico entre paréntesis.

* Significativo al 10%.

** Significativo al 5%.

*** Significativo al 1%.

Fuente: La variable dependiente proviene de las encuestas de hogares del BID, los aranceles y el índice de flexibilidad laboral de Lora (2001).

laboral es más rígida. No obstante, aunque sugestiva, esta evidencia debe tomarse con cautela, pues proviene de bases de datos muy desbalanceadas en el tiempo y entre países y con un nivel de detalle insuficiente para precisar la magnitud, la solidez y los canales de estos efectos.

La calidad del empleo en los sectores exportadores

Como se ha visto, existe el temor de que los nuevos empleos que se están creando en los sectores exportadores sean de mala calidad. De acuerdo con la CEPAL, los nuevos patrones exportadores de la región responden esencialmente a dos modelos: el basado en exportaciones agrícolas y recursos naturales, característico de varios países de América del Sur y algunos centroamericanos, y el de exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra de baja calificación, caracterizado especialmente por la maquila de México y algunos de los países centroamericanos y del Caribe (Stallings y Peres, 2000, capítulo 6). Por consiguiente, es ilustrativo concentrarse en la evidencia sobre la calidad del empleo en estos dos sectores.

Los procesos de apertura han propiciado la expansión de productos agrícolas no tradicionales de exportación. En Costa Rica la agricultura no tradicional pasó de representar el 8,7% del producto agrícola en 1984 al 16,3% en 1998, contribuyendo al rápido crecimiento del sector agrícola en ese período (6,2% anual). Los nuevos productos son más intensivos en el uso de capital y en trabajo calificado que los productos agrícolas tradicionales (aunque no más que los sectores industriales), lo cual ha tenido un efecto dual sobre la calidad del empleo. El empleo asalariado ha crecido más rápido que otras formas de empleo (4,2% vs. 2,7%) y los empleos de tiempo completo en estas actividades han ofrecido condiciones de remuneración y seguridad relativamente favorables frente a otras opciones. Sin embargo, el trabajo no calificado se ha concentrado en actividades temporales, donde los trabajadores reciben remuneraciones más bajas y tienen menos estabilidad que en las labores permanentes (Sánchez Cantillo, 2001).³⁶

³⁶ Como ya se ha mencionado, estas tendencias datan al menos de la década del ochenta y se deben a razones tecnológicas.

El uso relativamente intensivo de trabajadores capacitados en las labores permanentes de la agricultura no tradicional no parece un rasgo exclusivo de Costa Rica, donde podría deberse a los buenos niveles educativos promedio. El mismo patrón se observa, por ejemplo, en Ecuador, donde hay cerca de 70.000 trabajadores permanentes empleados en las producciones de flores, brócoli y diversas frutas tropicales, que aportan más del 20% de las exportaciones totales del país; en Guatemala, donde las exportaciones de frutas, vegetales, plantas ornamentales y cultivos orgánicos representan aproximadamente 9% de las exportaciones totales; o en la región Petrolina-Juazeiro, en el Nordeste del Brasil, donde el 30% de la fuerza de trabajo se encuentra empleada en cultivos de frutos tropicales y otros productos de agricultura no tradicional. En algunas de estas zonas, estas nuevas producciones han desplazado a la ganadería extensiva, que generaba muy poco empleo, y han creado una demanda antes inexistente de trabajo femenino.

Los bajos niveles de escolaridad de la fuerza de trabajo en estas zonas han obligado a los productores a capacitar a los trabajadores y a pagarles salarios más altos que los que recibirían en ocupaciones alternativas, como mecanismo para evitar mayores gastos de capacitación en nuevos trabajadores. Por ejemplo, en los cultivos de flores de Ecuador las mujeres ganan salarios 40% más altos que otras mujeres rurales, y los hombres ganan un tercio más que en empleos alternativos en el campo (Newman, Larreamendy y Maldonado, 2000).

En Chile los salarios en las industrias exportadoras de fruta son 50% más altos que en otros empleos (Jarvis y Vera-Toscano, 2001). Aunque en varios países han surgido problemas de salud entre quienes trabajan en algunos tipos de cultivos no tradicionales, se ha observado sin embargo una clara tendencia hacia el mejoramiento de las condiciones laborales, motivada especialmente por el temor de las empresas de crear una mala imagen entre sus clientes de los países importadores. Por eso, las compañías suelen mostrarse más dispuestas a negociar mejores condiciones laborales que mayores salarios (Damiani, 2000).

La industria de exportación de flores en

Colombia ofrece otro ejemplo de mejoramiento de las condiciones laborales inducida en parte por acusaciones (fundadas o no), comunes en la década del ochenta, de violación de los derechos de los trabajadores, uso de trabajo infantil y problemas de salud por el manejo inadecuado de insumos agroquímicos. Para prevenir este tipo de críticas, nocivas para el prestigio de las flores colombianas en el mercado internacional, la agremiación de productores estableció en los noventa programas ambientales y sociales que se han convertido en modelo para otros sectores. Las empresas que participan en estos programas afirman tener tasas de rotación laboral de solo 1 ó 2%. Una encuesta informal mostró que los trabajadores del sector, la mayoría mujeres, se sienten satisfechos con sus condiciones de trabajo.³⁷

La opinión de los productores de pequeños cultivos no tradicionales en Guatemala ha sido sondeada en forma rigurosa en la zona de Sacatepéquez, donde se produce una variedad de vegetales que son exportados a través de cooperativas que ofrecen asistencia técnica y capacitación a los productores. Para la comunidad como un todo, la producción de cultivos no tradicionales para la exportación ha estado asociada con un mejoramiento considerable de las condiciones de vida y la situación económica. Los cultivos no tradicionales han generado numerosos empleos para la comunidad y la mayoría de los trabajadores entrevistados consideran que si tuvieran más recursos financieros o más tierras, los dedicarían a producir más (Hamilton, Sullivan y Asturias, 2001).

Sin embargo, los buenos efectos laborales y de reducción de la pobreza que han tenido las exportaciones de vegetales de Guatemala no se han dado en otros casos de desarrollo exportador agrícola. En Paraguay las exportaciones de algodón y soja de grandes explotaciones han contribuido al desplazamiento de las producciones campesinas, con poca generación de empleo para los trabajadores pobres. En Chile las exportaciones de fruta han dado lugar a un patrón híbrido, en el que la generación de

³⁷ Véase *Los Angeles Times*, 14 de febrero de 2003, "Everything's Coming Up Roses for Colombia's Flower Industry".

Recuadro 5.4 Enseñanzas sobre la relación entre las exportaciones agrícolas y los pobres rurales

Las evidencias recogidas del último auge observado en el crecimiento de las exportaciones agrícolas de América Latina revelan variaciones en el impacto sobre los pobres de las zonas rurales. Los datos de pequeños productores obtenidos en regiones de Chile, Guatemala y Paraguay demuestran que en los tres casos el volumen de mano de obra absorbida por unidad de tierra en los cultivos más importantes decrece en la medida en que aumenta el tamaño de la operación de la unidad agrícola. En consecuencia, el impacto de los auges de exportación sobre el bienestar depende, a corto plazo, de las clases sociales involucradas en los cultivos y, a más largo plazo, de patrones de cambio estructural que pueden desplazar la propiedad de la tierra entre clases (y, en forma secundaria, alterar los niveles de empleo). Si la adopción de los cultivos de exportación favorece a los pequeños propietarios, como ha ocurrido en el altiplano guatemalteco, el impacto positivo sobre los pobres de las zonas rurales tenderá a magnificarse, y dicho efecto se incrementará con el tiempo si el auge hace que los pequeños propietarios sean más competitivos en el mercado de tierras.

En la región fronteriza de Paraguay, el auge de la producción de trigo y soja ha dado lugar a una interacción precisamente opuesta. El auge, que favorece a los productores agrícolas en gran escala que absorben un volumen relativamente reducido de mano de obra por hectárea, ha ocasionado a lo largo del tiempo un patrón de cambio estructural en virtud del cual el desplazamiento hacia las grandes explotaciones agrícolas ha acentuado el impacto negativo del auge sobre los pobres rurales, generando una trayectoria de crecimiento altamente excluyente que desplaza a los campesinos como productores y trabajadores.

La experiencia chilena se sitúa en un lugar intermedio entre ambos casos. El auge de las exportaciones de frutas ha soslayado el sector tradicional de minifundios y el sector de pequeñas explotaciones agrícolas que surgió de los restos de la reforma agraria. Con el tiempo, la propiedad de la tierra se ha desplazado de los pequeños propietarios a explotaciones más grandes. Al mismo tiempo, en estas últimas los cultivos de exportación parecen absorber más mano de obra que los cultivos (y explotaciones) más tradicionales a los que desplazan. Probablemente los efectos de este proceso parcialmente excluyente en materia de bienestar social se han visto agravados por la reestructuración de la fuerza laboral hacia una mano de obra más estacional [...].

Sin embargo, en general, los sesgos competitivos parecen actuar más en contra de los pequeños productores que a su favor. Los medianos y grandes productores se ven favorecidos por la intensidad en materia de capital humano y de trabajo de muchos cultivos de exportación, la preocupación por la medición de precios y calidad, el carácter perecedero de los productos y la consiguiente necesidad de integración vertical, el prolongado período de gestación de las inversiones y la ausencia de mercados de seguros. Los pequeños productores parecen verse favorecidos solamente por la interactividad de la mano de obra, la tenencia muy fragmentada de la tierra que eleva el costo de la consolidación de tierras y (cuando existen) las relaciones contractuales y las instituciones cooperativas que reducen algunos de los demás sesgos.

Fuente: Reproducido con permiso de Carter, Barham y Mesbah (1996).

empleo ha favorecido a los trabajadores pobres, pero los cambios en la estructura de tenencia de la tierra los han perjudicado (Carter y otros, 1996). Esta variedad de experiencias ofrece importantes lecciones sobre las implicaciones laborales y sociales del desarrollo agroexportador (véase el recuadro 5.4).

Las maquilas (también conocidas como zonas de procesamiento de exportación o zonas francas) han sido una fuente muy dinámica de creación de empleo en muchos países. En México el empleo en la maquila pasó de 118.000 personas en 1980 a 446.000 diez años más tarde y superó el millón de personas a partir de 1998 (1,2 millones de personas

en 2001). En 1998 el empleo en la maquila representaba 14,6% del empleo en los sectores de manufactura y 2,6% del empleo total de la economía. En las cuatro ciudades fronterizas donde se concentra esta actividad (Ciudad Juárez, Matamoros, Nuevo Laredo y Tijuana), las maquilas generan 43% del empleo total y 53% del empleo femenino. En República Dominicana las zonas francas empleaban alrededor de 500 trabajadores en 1970; en 1988 ese número se había elevado a más de 85.000 personas, lo que equivale al 4% del empleo total del país, y en 1996 superaba las 164.000 personas. Asimismo, en varios países del Caribe inglés las maquilas tam-

Cuadro 5.9 Generación de empleo en la maquila

	Año	Empleo (Número de trabajadores)	Porcentaje de la población económicamente activa
Costa Rica	1992	15.000	1,24
	1996	47.972	3,59
El Salvador	1991	6.500	0,33
	1996	50.000	2,10
Honduras	1991	19.000	1,00
	2000	106.000	5,01
Jamaica	1996	16.804	1,11
México	1990	446.000	1,69
	2001	1.187.525	3,00
Nicaragua	2000	40.760	3,00
República Dominicana	1992	142.000	4,71
	1996	164.639	4,92

Fuente: Madani (1999), CEPAL (2001) e INTAL.

bién son una fuente importante de empleo, principalmente femenino (cuadro 5.9).

Las maquilas no son un fenómeno derivado de las reformas estructurales de que trata este capítulo, como tampoco de los acuerdos de liberalización comercial, que en lo esencial no han cambiado su dinámica competitiva (Sargent y Matthews, 2001). En México se iniciaron en 1965 para reemplazar las oportunidades perdidas al terminarse el programa de braceros con Estados Unidos. En la mayoría de los países, las maquilas pueden entenderse como una herencia de los antiguos mecanismos de control a las importaciones y otras políticas que, al aislar a la industria nacional del comercio internacional, dificultaban el desarrollo de los sectores exportadores. El dinamismo de las maquilas después de los procesos de apertura puede por consiguiente resultar paradójico. Sin embargo, las maquilas aún continúan siendo favorecidas por tratamientos especiales, no solo en materia de comercio internacional (en especial, reducción o eliminación total de gravámenes al uso

de materias primas importadas y procedimientos simplificados de importación y exportación), sino también en materia de incentivos tributarios y en una diversidad de otras políticas, desde financiamiento hasta legislación laboral, según el país.³⁸ En algunos países centroamericanos y del Caribe, el crecimiento de las maquilas en los últimos años puede haber sido impulsado por los acuerdos de liberalización comercial como la ley de asociación comercial entre Estados Unidos y la Cuenca del Caribe (US-Caribbean Basin Trade Partnership Act), que han favorecido a los productores que utilizan insumos provenientes de Estados Unidos.³⁹ El futuro de las maquilas está actualmente en entredicho por el compromiso que tienen los paí-

³⁸ Madani (1999) presenta una síntesis de los incentivos en nueve países de América Central y el Caribe.

³⁹ Según Sargent y Matthews (2001), este no ha sido el caso para la maquila de México, que continúa utilizando esencialmente las mismas fuentes de insumos.

ses miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (excepto aquellos considerados pobres) de desmontar los regímenes diferenciales que las favorecen.

Pero aunque las maquilas no son una consecuencia de los procesos de apertura recientes, para muchos observadores simbolizan los peligros de la globalización hacia la cual están avanzando los países que han decidido adoptar políticas de liberalización comercial. En efecto, se las acusa de pagar bajos salarios, de explotar a los trabajadores, de discriminar a la mujer, de ofrecer condiciones inadecuadas de seguridad y de entorpecer los derechos de organización laboral.

Muchas de estas críticas pueden tener validez en diversos casos, y es deber de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de otros organismos mantener la vigilancia para detectar y corregir irregularidades. Sin embargo, dichas acusaciones no se han comprobado en forma generalizada. En relación con los salarios y las condiciones de trabajo, las revisiones periódicas de la OIT muestran que, “en general, los salarios y las condiciones de trabajo en las zonas francas de exportación (ZFE) se comparan favorablemente con los que se observan fuera de dichas zonas” (Romero, 1995, p. 252). Por diversas razones, los salarios en la maquila tienden a ser mayores que los que recibe en promedio el mismo tipo de trabajadores en otros lugares: las empresas son grandes y están mejor vigiladas en relación con el cumplimiento de las normas de salario mínimo y jornadas extras. En algunos países, como Guatemala, Honduras y El Salvador, los salarios mínimos en esta actividad han sido en algunas épocas mayores que en otras actividades. Sin embargo, en otros casos también ha ocurrido que las zonas de maquila han sido excluidas del cumplimiento de las normas de salario mínimo (como República Dominicana hasta 1993) o han tenido salarios mínimos reducidos (como Panamá a mediados de los noventa).⁴⁰ Las empresas de propiedad extranjera, que se rigen por las prácticas de sus casas matrices y las exigencias de sus clientes, se caracterizan especialmente por ofrecer bonos de productividad y otros incentivos dirigidos a atraer y mantener trabajadores capacitados que permitan cumplir con las prácticas de pro-

ducción y calidad. La evidencia anecdótica sugiere, además, que las condiciones de remuneración tienden a mejorar rápidamente con la experiencia de los trabajadores y gradualmente con la sofisticación de las plantas. Los análisis para las maquilas de prendas de vestir en República Dominicana muestran que la curva de aprendizaje y aumento de la remuneración se acelera en los tres primeros años, pero luego tiende a aplanarse, sugiriendo que los procesos de capacitación y aprendizaje en el puesto son eficaces para mejorar los niveles básicos de calificación, aunque no para alcanzar niveles de tecnificación sofisticada (Madani, 1999).

Con respecto a la discriminación de la mujer, los estudios señalan que, en promedio, el pago de las trabajadoras es significativamente inferior al de los hombres. Sin embargo, “las investigaciones y las encuestas de la OIT no proporcionan evidencia de que estas disparidades se deban a la fijación deliberada de diferentes emolumentos y tasas salariales basadas en el género [...]. En cambio, parecen ser más bien el resultado de sesgos basados en el género con respecto al reclutamiento y a la promoción del personal, lo que se traduce en una severa subrepresentación de las mujeres en los empleos mejor remunerados, calificados, técnicos y de nivel gerencial” (Romero, 1995, p. 255). Es posible que las características de los empleos y su concentración en actividades que requieren poca formación contribuyan a explicar la sobrerrepresentación de las mujeres en las maquilas. De hecho, en la medida en que los salarios promedio de esta actividad han ido aumentando, acercándose al promedio nacional, la sobrerrepresentación se ha ido reduciendo (Fleck, 2001).

En relación con los derechos de organización laboral de los trabajadores, es cierto que en las maquilas se observan bajas tasas de sindicalización. Aunque en todos los países de la región existen los derechos legales de organización sindical, la baja afiliación podría deberse a la alta rotación, a la protección ineficaz de los derechos de asociación y al temor de los trabajadores de perder sus empleos,

⁴⁰ Según Madani (1999), basado en otras fuentes, estas comparaciones de salarios mínimos se refieren a 1995.

Recuadro 5.5. El “atractivo” del empleo en las maquiladoras

Con frecuencia se acusa a las maquiladoras de explotar a los trabajadores. Pero, ¿tiene fundamento dicha crítica? Sargent y Matthews (1999) consideraron que los propios trabajadores podían constituir una valiosa fuente de información sobre este debate. Así, entrevistaron a 49 trabajadores del nivel de producción en maquiladoras de las ciudades mexicanas de Ciudad Juárez y Chihuahua. Los autores concluyeron: “La mayor parte de los trabajadores de las maquiladoras entrevistados en este estudio indicaron que trabajaban allí por la disponibilidad de empleo existente. Asimismo, la mayoría de las personas que habían trabajado fuera de la industria maquiladora consideraron que los empleos de maquila resultaban más atractivos, aun cuando

pudieran recibir menos dinero en remuneraciones directas. La mayoría de los trabajadores de las maquiladoras se proponía continuar trabajando en esta actividad. Una minoría consideraba que tenía la oportunidad, si quería, de encontrar empleo fuera de esta industria. Este grupo señaló con frecuencia que trabajaba en la maquila porque el trabajo era más fácil, prefería no trabajar a la intemperie, y porque en esta actividad había más oportunidades sociales y de desarrollo que en otros empleos y disponía de más tiempo libre [...]. Las declaraciones de los trabajadores de las maquiladoras sugieren que las difundidas acusaciones de explotación parecen en cierto modo exageradas”.

entre otros factores (Romero, 1995; Maskus, 1997). No existen, sin embargo, estudios empíricos que sustenten (o rechacen) estas hipótesis.

El debate sobre las condiciones de trabajo en la maquila difícilmente podrá ser resuelto por los escasos estudios hasta ahora disponibles para los países de la región. Sin embargo, la discusión no debería ignorar las opiniones de quienes trabajan en las plantas maquiladoras, que son los únicos que pueden decir si para ellos ese tipo de tarea es una opción atractiva o no (véase el recuadro 5.5).

Síntesis: las sorpresas laborales de la apertura

La apertura fue una de las grandes reformas de los años noventa en América Latina. Sus beneficios para la eficiencia y el crecimiento económico fueron positivos, aunque muy inferiores a las expectativas que tenían sus promotores. Lo mismo puede decirse de los temores con respecto a sus efectos laborales. Algunos de esos efectos fueron negativos, al menos en el corto plazo, pero no se cumplieron las profecías apocalípticas de destrucción de empleos y deterioro de las condiciones de trabajo que algunos temían.

La mayor sorpresa que surge al revisar la investigación empírica sobre los efectos laborales de la apertura es que esta afectó muy poco la com-

posición del empleo. Es una sorpresa para los analistas económicos que, basados en la teoría de las ventajas comparativas, esperaban que los recursos se movieran en forma masiva hacia actividades potencialmente más eficientes y más intensivas en el uso de los recursos más abundantes. También es una sorpresa para los legos que imaginaban que el aumento en las importaciones desplazaría el empleo de los sectores productores de bienes comercializables.

Puesto que los cambios de composición del empleo fueron modestos, resulta explicable que la apertura tampoco haya tenido efectos muy pronunciados sobre el desempleo. Esto también es una sorpresa, incluso para numerosos economistas que esperaban que, al menos durante un período inicial, aumentara el desempleo asociado a la transición de los trabajadores de unos sectores hacia otros.

La poca reasignación del empleo entre sectores no significa que las empresas o los trabajadores no hayan sufrido traumas por la apertura ni, menos aún, que el mercado laboral haya carecido de vitalidad para responder a un cambio de política tan importante. Al contrario, la continua creación y destrucción bruta de empleos en cada empresa y la aparición y desaparición de empresas en cada sector seguramente fueron mecanismos que ayudaron a ajustar los métodos de producción y organización,

cambiar la composición de la producción y reorientar la producción de unos mercados a otros, en respuesta a la apertura.

Una tercera sorpresa es que la apertura parece haber reducido, al menos en el corto plazo, los salarios reales, especialmente en los sectores industriales. Es una sorpresa para los economistas entrenados en el análisis neoclásico, que usualmente supone que los trabajadores reciben el salario que corresponde a su productividad marginal y que la apertura debe conducir a un uso más productivo de todos los recursos, incluido el trabajo, y debe llevar a eliminar las rentas que favorecen a los capitalistas y encarecen los productos agrícolas e industriales que consumen los trabajadores. Lo que parece haber ocurrido (aun cuando no hay evidencia directa que lo soporte) es que los trabajadores participaban de esas rentas y se vieron obligados a cederlas para mantener sus empleos. También contribuye a explicar esta paradoja el hecho de que en muchos países los aranceles (y los controles a las importaciones) eran mayores para los sectores más intensivos en empleo, especialmente no calificado. Además, la apertura puede haber reducido los salarios en los sectores industriales por haber dado entrada en los mercados internos a productos originados en países con bajos costos de producción que compiten con las producciones nacionales, aunque no hay evidencia directa que haya probado tal cosa.

Una cuarta sorpresa, posiblemente la más debatida en medios públicos y académicos, es que la apertura contribuyó a ampliar, en vez de reducir, las brechas de salarios entre trabajadores calificados y no calificados. Los economistas han prestado tanta atención a este fenómeno que posiblemente ahora muchos encuentren sorprendente que, en realidad, este efecto fue menos pronunciado de lo que actualmente se cree y que posiblemente se debió más a razones tecnológicas y a otros mecanismos no bien entendidos que a la mecánica de los precios relativos asociada directamente al comercio internacional. Cualquiera que haya sido el mecanismo, sin embargo, la apertura comercial explica apenas muy parcialmente las mayores brechas salariales observadas en algunos países.

La apertura produjo otras dos sorpresas más,

ambas relacionadas con la calidad del trabajo. Por un lado, es llamativo que los nuevos empleos que se están generando en los sectores de exportación son comparables en calidad y remuneración a los empleos alternativos, e incluso mejores. El aumento de las exportaciones intensivas en trabajo que se están desarrollando en muchos países (incluso desde antes de la apertura) está contribuyendo a elevar los salarios y las condiciones de vida de los trabajadores, en contra de lo que a menudo se afirma. Por otro lado, sin embargo, hay alguna evidencia (que dista de ser definitiva) que sugiere que las reducciones de aranceles o la mayor penetración de las importaciones han aumentado la informalidad en algunos países (entendiendo como informalidad el empleo sin seguridad social y otros beneficios, o el empleo en empresas de hasta cinco trabajadores). Sin embargo, este fenómeno no parece ocurrir en todos los países sino solo donde la legislación laboral es más restrictiva.

Esta serie de sorpresas dejan una lección de modestia para los economistas y una de moderación para los críticos. La distancia entre unos y otros sería menos pronunciada si se atendiera más a lo que dice la evidencia y menos a lo que dictan los dogmas teóricos y los prejuicios interesados. Pero la evidencia tampoco ofrece la última palabra, ya que está limitada por la falta de información, por el escaso tiempo para observar algunos efectos de la apertura y por barreras conceptuales y técnicas para interpretar los resultados. Además, la evidencia está muy restringida por las preferencias de la investigación académica, que no coinciden necesariamente con las preocupaciones y los temores del público. Por último, ninguna de las sorpresas anteriores constituye una regla, pues abundan las diferencias entre las experiencias de los distintos países.

EL IMPACTO LABORAL DE LAS PRIVATIZACIONES

Las privatizaciones pueden acarrear pérdida de empleo, deterioro en las condiciones laborales y otros cambios en la organización del trabajo para quienes permanecen en sus puestos en las empre-

Cuadro 5.10 Posibles efectos de las privatizaciones sobre el empleo

Efectos sobre el empleo	Condiciones del empleo	Relaciones trabajadores-gerencia
<ul style="list-style-type: none"> • Reclasificación de los puestos • Nuevos patrones de trabajo • Reducción y pérdida directa de empleo • Sesgo de género en las políticas de empleo • Discriminación contra los representantes de los empleados • Ganancias en empleo a mediano y largo plazo debido a los aumentos en inversión, al crecimiento de las firmas privatizadas y a la diversificación de los servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor movilidad laboral • Menores garantías de estabilidad y seguridad • Necesidad de re-capacitación y actualización • Más horas de trabajo y/o mayor carga de trabajo • Pago por esquemas de resultados y congelación de pagos • Pérdida de antigüedad y de reclasificación de los grados • Mayores diferencias salariales con más énfasis en incentivos • Pérdida de derechos de pensiones • Pérdida de beneficios de seguridad social (vgr. vivienda, transporte, seguros de salud y beneficios para los hijos) • Abolición de la prohibición de hacer huelgas 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor énfasis en profesionalismo • Mayor poder discrecional para tomar decisiones gerenciales y formular políticas de la empresa • Mayor énfasis en la implementación estricta de estas decisiones y políticas • Marginalización de la influencia de los sindicatos y de su poder de negociación • Negociaciones de salarios más difíciles con preferencia por decisiones individuales sobre colectivas • Posición más fuerte por parte de las directivas sobre el desempeño de los trabajadores y la disciplina en el trabajo • Mayor importancia de los argumentos de eficiencia y de márgenes de ganancia sobre los objetivos sociales

Fuente: Banco Mundial (2003), basado en UNCTAD.

sas privatizadas. El cuadro 5.10 resume las preocupaciones más corrientes de los trabajadores, algunas de las cuales aparecen reflejadas también en las siguientes opiniones sobre los efectos de las privatizaciones:

“En general, el desempleo y la estabilidad laboral se han incrementado. La privatización estuvo acompañada de despidos indiscriminados, y los nuevos empleos generados no siempre compensaron la pérdida de puestos de trabajo. La privatización ha promovido el descontento entre los trabajadores que no perdieron sus empleos, ya que se ha incrementado la carga laboral, los empleos se han tornado menos seguros, y se ha debilitado la capacidad de organizarse y negociar con los empleadores” (SAPRIN, 2002, p. 108).

“La privatización ha contribuido a incrementar la desigualdad. La distribución de los ingresos ha empeorado, y un gran número de trabajadores poco calificados y de baja remuneración han sido los primeros en perder su trabajo. Ello ha resultado particularmente perjudicial para los grupos minoritarios y las mujeres, que tienden a carecer de

capacidades especializadas. La capacitación en el trabajo y otros programas similares, donde han existido, han resultado ineficaces o insuficientes para enfrentar los problemas de los nuevos desempleados. Si bien los nuevos empleos generados en las empresas privatizadas han tendido a estar mejor remunerados, también han requerido mayores niveles de capacidad” (SAPRIN, 2002, p.108).

Los gobiernos reformadores eran conscientes del riesgo social y político de la pérdida de empleos y del aumento del desempleo que podrían acarrear las privatizaciones (Williamson, 1990). Sin embargo, existía la convicción de que las privatizaciones eran necesarias para resolver los problemas de ineficiencia y costo fiscal de algunas empresas públicas, especialmente en los sectores de servicios públicos.

Efectos sobre el empleo

La pérdida de empleos ha sido una de las principales razones del rechazo popular a las privatizaciones. Puesto que las empresas públicas a menudo han sido utilizadas para crear empleo por razones

políticas, no sorprende que la reducción del empleo sea necesaria para la viabilidad de estas empresas en el sector privado. La siguiente evidencia anecdótica muestra la magnitud del problema:

- Antes de la privatización, la nómina salarial en los ferrocarriles de Argentina superaba en 60% a los ingresos totales de la empresa. En 1990, aunque los ferrocarriles movían menos del 10% del tráfico, incurrían pérdidas equivalentes al 2% del PIB (Birdsall y Nellis, 2002; Kikeri, 1998).
- Hacia fines de los años ochenta, el empleo en la empresa de telecomunicaciones de México había llegado a 50.000 personas y la productividad laboral era la mitad del estándar internacional (10,5 trabajadores por cada 1.000 líneas) (Kikeri, 1998).
- En 1990 Aero Perú tenía 2.300 empleados para solamente seis aeronaves, casi cuatro veces el estándar máximo para esa actividad (Banco Mundial, 2003).

Las reducciones de personal en las empresas privatizadas son un fenómeno común, aunque no universal, en la experiencia internacional. En un conjunto de 27 casos de privatización estudiados por varios autores, 14 presentaron reducciones de empleo luego de la privatización (27% del personal en promedio); dos mostraron reducciones sustanciales (en cuantía no especificada) y los demás tuvieron aumentos o cambios de poca importancia. En un segundo conjunto de 17 casos, hubo pérdidas de empleo en siete (equivalentes al 45% del personal), aumento de empleo en cuatro (en 23% en promedio) y poco cambio en los demás (Birdsall y Nellis, 2002, sobre la base de diversos estudios de la OIT). En un tercer conjunto de 69 empresas recién privatizadas en 21 países en desarrollo (incluyendo los mayores privatizadores), se observó que en el 60% de los casos había aumentado el empleo después de la privatización (con aumentos del 10% en promedio), y que las firmas recién expuestas a la competencia fueron las más propensas a perder empleo (Boubakri y Cosset, 1996, citado por Kikeri, 1998).

La intensidad de las reducciones de personal difiere de un sector a otro, como lo muestra el análisis de las experiencias de los países en desarrollo en todo el mundo. Los recortes más draconianos se

observan en los sectores de ferrocarriles y puertos, mientras que en agua y electricidad son más modestos y en telecomunicaciones, en cambio, han sido frecuentes los aumentos de empleo (Banco Mundial, 2003).

La experiencia de los países latinoamericanos puede ilustrar la magnitud de los cambios en el empleo de las empresas privatizadas. En siete empresas privatizadas a comienzos de los noventa en Argentina se perdieron aproximadamente 113.000 empleos, equivalentes al 50% del personal de esas empresas antes de ser vendidas. Las reducciones fueron desde 3% en la empresa de telecomunicaciones hasta 81% en ferrocarriles (Kikeri, 1998). Para el conjunto de todas las empresas privatizadas el empleo cayó de 223.000 personas en 1987-90 a 73.000 personas en 1997. Esta reducción de empleos equivale a 2% de la fuerza de trabajo urbana (o 3,5% de la fuerza de trabajo de Buenos Aires, donde se concentraron la mayoría de los despidos). Si la totalidad de los trabajadores despedidos hubieran permanecido desempleados (que no fue el caso, según se verá más adelante), las privatizaciones darían cuenta de 13% del aumento observado en la tasa de desempleo en ese mismo período (cuadro 5.11). Manteniendo también el mismo supuesto, las privatizaciones habrían significado un aumento de 8% en el número de pobres y habrían elevado en 3% el coeficiente Gini de concentración del ingreso (McKenzie y Mookherjee, 2002).

Aunque Bolivia realizó más privatizaciones (como proporción del PIB) que Argentina, los despidos de personal parecen haber sido sustancialmente menores. No existen estadísticas que abarquen todas las privatizaciones, pero aquellas en los sectores de electricidad y telecomunicaciones, que fueron las más importantes en los años noventa, solo acarrearón reducciones de empleo para 1.700 personas, alrededor del 0,1% de la fuerza de trabajo urbana. Nuevamente, bajo el supuesto de que esas personas no hubieran encontrado empleo, estos despidos explicarían apenas un 3% del aumento que experimentó la tasa de desempleo entre 1995 y 2000.

El caso de México parece haber sido intermedio entre los de Argentina y Bolivia. Cuando empe-

Cuadro 5.11 Contracción en el empleo de los sectores/empresas privatizados

	Argentina	Bolivia	México
Porcentaje de la fuerza laboral urbana en los sectores privatizados antes de la privatización	7	Menos de 0,5	4
Reducción en el empleo como porcentaje de la fuerza laboral urbana	2	0,13	1
Reducción en el empleo como porcentaje de la fuerza laboral de los sectores privatizados antes de la privatización	75	30	50
Reducción en el empleo como porcentaje del desempleo en la economía (período) ^a	13	3 (1995-2000)	-100
Tasa de nuevo empleo dentro del mismo sector ^b	80-90	n.d.	45-50

^a Los valores son para 1987/90-1997 para Argentina; 1995-2000 para Bolivia y 1983-94 para México.

^b En los siguientes cuatro años en Argentina y dentro del mismo año para México.

Fuente: McKenzie y Mookherjee (2002).

zaron las privatizaciones en 1983, las empresas estatales ocupaban el 4% de la fuerza de trabajo urbana. Una década después esa proporción había caído ligeramente por debajo del 2% (McKenzie y Mookherjee, 2002). En un patrón que no es exclusivo de México, gran parte de las pérdidas de empleo ocurrieron *antes* de la privatización. Un estudio de 218 firmas privatizadas en una diversidad de sectores mostró que las reducciones en la planta de personal durante los cuatro años anteriores a las privatizaciones fueron de aproximadamente el 50%. En cuatro plantas de producción de acero el empleo bajó de 35.578 personas en 1985 a 17.485, con las mayores reducciones justo antes de la privatización en 1991. En el caso de la aerolínea Mexicana, el empleo fue recortado 40% antes de la privatización, por petición de los potenciales compradores (los intentos anteriores de privatización habían resultado infructuosos porque las condiciones de venta prohibían despedir trabajadores). En los Ferrocarriles Nacionales de México el empleo se redujo de un máximo de 83.000 empleados en 1990 a aproximadamente 44.000 cuando empezó el proceso de privatización en enero de 1997, y entre ese momento y junio de 1999 se recortó hasta llegar a 3.000 personas (La Porta y López de Silanes, 1999).

El caso de los ferrocarriles de Brasil fue seme-

jante: el empleo había caído de 110.000 personas en 1975 a 42.000 en mayo de 1995, antes de iniciarse la reestructuración de la empresa previa a la privatización. Desde ese momento hubo una reducción adicional de cerca de 18.000 personas hasta transferir la empresa a los concesionarios, quienes disminuyeron la nómina en otras 14.000 personas (Estache, Schmitt de Azevedo y Sydenstricker, 2000; Andalón y López-Calva, 2001).

Los sindicatos, los gobiernos y los potenciales compradores suelen preferir que los recortes de personal ocurran antes de la privatización. En efecto, antes de que esta se produzca, los sindicatos, aunque se oponen a los recortes, tienen más poder para obtener mejores compensaciones; los gobiernos cuentan con el aliciente de mejorar el precio de venta si reducen los costos laborales, y los potenciales compradores prefieren evitarse los conflictos y la incertidumbre económica que puede implicar el proceso de despidos. Puesto que hay numerosos incentivos para los recortes previos de personal, la frecuencia del fenómeno no sorprende. Basándose en una muestra de 308 empresas privatizadas en países en desarrollo entre 1982 y 2000 (101 de ellas latinoamericanas), Chong y López-de-Silanes (2003) calcularon que en 78% de los casos hubo reducciones de personal antes de la privatización (82% en América Latina). Los despidos no afectaron por

igual a los distintos grupos de trabajadores dentro de las empresas, ya que muchas utilizaron como criterios de selección para hacerlos la antigüedad laboral, la edad de los trabajadores o la falta de capacitación, y solo 32% de las empresas (tanto en el plano mundial como en América Latina) usaron programas de retiro voluntario.⁴¹

Aunque esta sección se concentra en privatizaciones, es importante mencionar que en varios países de la región también hubo reducciones de empleo importantes en la administración pública en los años noventa. El empleo en la administración federal en Argentina se redujo en aproximadamente 406.000 personas entre 1990 y 1992; en el servicio civil de Perú se despidieron 263.654 personas entre 1991 y 1993, aunque 112.000 fueron recontratadas; en Ecuador se despidieron 40.000 personas del servicio civil entre 1992 y 1994, y en Colombia 12.000 del Ministerio de Transporte y Turismo entre 1990 y 1992 (Haltiwanger y Singh, 1999). La reducción del empleo en los sectores públicos ha sido un fenómeno destacado en la mayoría de los países de la región (recuadro 5.6).

Los nuevos empleos

Comparar el empleo antes y después de las privatizaciones puede ser engañoso, porque las reestructuraciones exitosas, que elevan la productividad y permiten la expansión de los servicios, pueden compensar total o parcialmente las pérdidas de empleos en la empresa privatizada. Por ejemplo, en Argentina, la petrolera YPF adoptó la modalidad de contratos con 210 empresas formadas por 5.300 antiguos trabajadores de la firma. De igual forma, la compañía de ferrocarriles subcontrató el servicio de reparaciones con empresas cooperativas muy intensivas en mano de obra, mientras que las nuevas empresas del sector de telecomunicaciones, aunque redujeron el personal en aproximadamente 10%, revincularon a la mayoría por contratos de servicios (Kikeri, 1998; Petrazzini, 1996). En Perú cerca del 20% del personal despedido por las privatizaciones se convirtió en subcontratista de las mismas empresas, las cuales crearon numerosas pequeñas compañías en los sectores de transporte, agua, minería, puertos y electricidad (Kikeri, 1998).

En la reforma portuaria de México el empleo público se redujo, pero gracias a la mayor actividad portuaria, el trabajo en las empresas privadas que recibieron concesiones para prestar ciertos servicios aumentó rápidamente. Así, en el Puerto de Manzanillo, que tenía 2.100 trabajadores en 1993, pasó a tener el doble cuatro años más tarde y en Veracruz el empleo pasó de 6.647 trabajadores a 8.260 (Estache et al., 2001). En el sector de ferrocarriles de México donde, como se ha visto, la reducción de personal fue notable, 54% (23.300 personas) de los despedidos durante el proceso de privatización fueron recontratados por las nuevas empresas del sector (Andalón y López-Calva, 2001).

Por consiguiente, buena parte de las pérdidas iniciales de empleos en las empresas privatizadas pueden quedar compensadas por nuevas contrataciones en las mismas compañías o en otras vinculadas como proveedores o contratistas de las empresas originales. Para Argentina, se ha calculado que entre 80% y 90% de las reducciones de personal de las empresas privatizadas quedó compensado por estos mecanismos de reemplazo dentro de los mismos sectores privatizados en los cuatro años siguientes a las privatizaciones (lo cual no implica que se haya recontratado a las mismas personas que fueron despedidas). Para México, la tasa de reemplazo en los mismos sectores ha sido calculada entre 45% y 50% en el primer año después de las privatizaciones (McKenzie y Mookherjee, 2002). En su muestra de 308 empresas privatizadas en todo el mundo, Chong y López-de-Silanes (2003, 2003a) encontraron que 44% ampliaron sus plantas de personal después de la privatización (54% en América Latina), y que 11% recontrataron personal que habían despedido (21% entre las empresas privatizadas en América Lati-

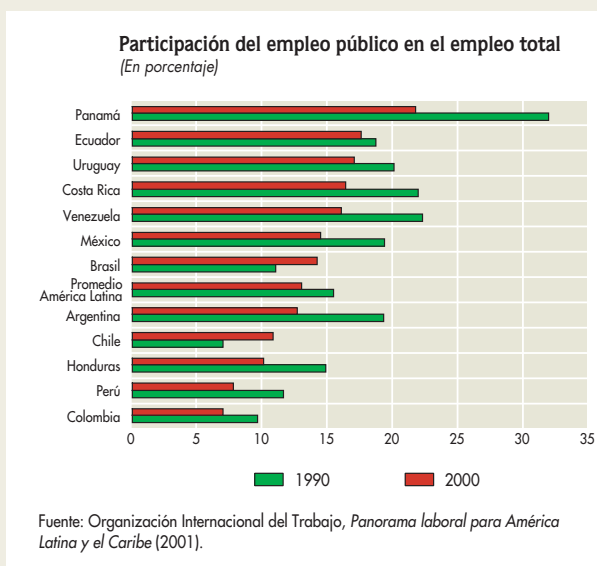
⁴¹ Sin embargo, es conflictiva la evidencia acerca de los efectos que tienen los despidos anteriores a la privatización sobre el precio de venta. Chong y López-de-Silanes (2003) observaron que las reestructuraciones laborales en general no ayudan a elevar los precios (y cuando los programas de retiro son voluntarios, claramente reducen el precio de venta). Pero, para el caso de México, López-de-Silanes (1996) había encontrado que los despidos previos tuvieron como efecto un aumento del 6% en los precios. También halló que transferir contingencias laborales a los compradores disminuía en 3% el precio, y que la ocurrencia previa de huelgas lo hacía hasta 18%.

Recuadro 5.6 El empleo público en América Latina

Desde hace mucho tiempo el sector público de América Latina se considera privilegiado por al menos tres razones. Primero, aunque los sueldos son, *ceteris paribus*, más bajos que los del sector privado, ello se ve contrarrestado con creces por prestaciones y ventajas afines más generosas. Segundo, la seguridad en el empleo que ofrece la administración pública no tiene precedentes, incluso en una región que se ha caracterizado históricamente por sus arraigadas rigideces laborales. Tercero, el acceso que otorga al poder y al ámbito político redundan en ventajas intangibles que difícilmente pueden encontrarse en el sector privado. En consecuencia, en las últimas décadas en el sector público se ha generalizado el sobreempleo. Las reformas estructurales y las medidas favorables a la economía de mercado que aplicaron varios países de la región en los años noventa, sumadas a una crisis fiscal que exigió recortes drásticos del gasto público, tuvieron por objeto poner fin a ese fenómeno. A medida que las economías liberalizaron el comercio exterior y se desregularon los mercados, también se vio afectado el

sector civil, caracterizado por su limitación presupuestaria flexible.

En consecuencia, en la mayoría de los países de América Latina se redujo el empleo en el sector público en su conjunto, no solo como resultado de la privatización sino también debido al redimensionamiento de la administración pública. Como se indica en el gráfico, la proporción del empleo urbano total atribuible al sector público disminuyó en todos los países de América Latina salvo Brasil y Chile. Sin embargo, aunque la proporción media del sector público en el conjunto del empleo urbano se redujo únicamente en los años noventa, esa disminución oculta grandes discrepancias en la evolución del empleo del sector público en los distintos países. Estas modificaciones del perfil del empleo y las perturbaciones que han sufrido segmentos específicos de la población laboral explican en parte la falta de apoyo a las reformas en los países de América Latina. Al reducirse el empleo en el sector público disminuyó el número de puestos de trabajo que tradicionalmente estaban protegidos de las fluctuaciones económicas. El número de empleos creados en los sectores de alta productividad no fue suficiente para reemplazar los puestos de trabajo de sectores de baja productividad que en el pasado habían generado rentas altas. Este hecho, conjugado con la trayectoria moderada de la productividad global y la necesidad de reducir los costos, no fue compatible con el elevado costo de cumplir las normas legales para ingresar en el sector formal, lo cual ha dado lugar a una rápida expansión relativa del sector informal en los últimos años. Por consiguiente, han pasado a ser más frecuentes las relaciones contractuales informales. En estas circunstancias desfavorables, muchos de los trabajadores desplazados del sector público no han conseguido puestos de trabajo que ofrezcan los mismos niveles de protección, remuneración y prestaciones sociales, o simplemente no han encontrado trabajo de ningún tipo.



Fuente: Chong y Saavedra (2003); Saavedra (2003).

na). La probabilidad de que las empresas revincularan personal que había sido despedido antes de las privatizaciones aumentó sustancialmente cuando el criterio de despido fue la edad del personal y, en cambio, disminuyó cuando el criterio fueron las capacidades de los trabajadores.

Las remuneraciones y otras condiciones laborales

Las mejoras de productividad que resultan de los procesos de privatización a menudo permiten elevar los salarios y otras formas de remuneración de los trabajadores que conservan sus empleos. En

Chile los nuevos propietarios de las empresas de electricidad privatizadas en los años ochenta (Chilgener y Enersis) subieron los salarios e introdujeron sistemas de participación en las ganancias. En Argentina los salarios reales de los empleados de Entel y de la concesión de aguas de Buenos Aires aumentaron 45% en los tres años siguientes a la privatización. En México, de acuerdo con una muestra amplia de empresas privatizadas, crecieron en promedio 76% hasta 1993, muy por encima del resto de la economía (Kikeri, 1998). Más sorprendente aún, los aumentos de salarios fueron sustancialmente mayores para los operarios que para el personal de oficina (122% comparado con 77% en el período 1983-94, según cálculos de La Porta y López-de-Silanes, 1999).

En muchas empresas privatizadas, los trabajadores se beneficiaron además de los programas de participación en la propiedad que se introdujeron para aumentar su interés en la privatización. En una compañía de electricidad en Chile, 85% de los trabajadores adquirieron acciones, cuyo precio se quintuplicó en los tres años siguientes. En México el sindicato de Telmex compró acciones a un precio cercano a la mitad del precio básico de oferta para la privatización. Los trabajadores se beneficiaron luego de un considerable aumento en la cotización de mercado. En la privatización de Entel en Argentina los trabajadores adquirieron acciones a un sexto del precio de adquisición de los nuevos propietarios y en 1994 la ganancia promedio de valorización de las acciones de cada trabajador había sido US\$25.000. Estos mecanismos de participación en la propiedad representaron no solamente un beneficio patrimonial, sino un incentivo para que los trabajadores cooperaran en el mejoramiento de la empresa (Kikeri, 1998).

Sin embargo, durante el proceso de privatización o después de él, hubo condiciones laborales que se deterioraron. En el caso de Entel en Argentina, con miras a la privatización, el gobierno extendió la jornada de trabajo, eliminó las garantías de estabilidad y limitó severamente las posibilidades de organización de los trabajadores (Petrazzini, 1996). En el caso de Telmex en México, a cambio de aumentos de salario, los trabajadores aceptaron que se unificaran los contratos, que se reubicara al

personal dentro de la empresa y que se extendieran contratos de servicios a empresas no sindicalizadas (Kikeri, 1998).

Estos cambios de organización dentro de las empresas han ido acompañados usualmente de modificaciones importantes en las prácticas laborales, que pueden implicar un deterioro en el bienestar de los trabajadores debido a jornadas más largas y accidentes y problemas de salud más frecuentes (atribuibles en algunos casos al mayor uso de contratos temporales; Banco Mundial, 2003; McKenzie y Mookherjee, 2002). También hay evidencia casuista que sugiere que las privatizaciones han debilitado la capacidad de influencia de los sindicatos. Sin embargo, en algunas ocasiones se han desarrollado nuevos mecanismos de representación de los trabajadores, que han fortalecido su influencia sobre las condiciones laborales. Por ejemplo, la Federación Internacional de Sindicatos de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM) ha establecido un acuerdo global con Endesa de España para mejorar las condiciones de trabajo en todas sus empresas, mientras que el sindicato mundial de trabajadores de las telecomunicaciones ha hecho algo semejante con Telefónica (ambas firmas tienen participación en la propiedad de numerosas empresas privatizadas en América Latina; véase Banco Mundial, 2003).

Qué pasa con los despedidos

Se sabe muy poco sobre el destino que sufren los trabajadores despedidos de las empresas privatizadas (que no son reenganchados directa o indirectamente por el mismo sector). En compensación por los posibles daños que sufren, suelen recibir pagos de cesantía y otros beneficios pecuniarios. Según algunas estimaciones, estas compensaciones superan ampliamente el costo promedio de búsqueda de un nuevo empleo (Galal et al., 1994).⁴² La información fragmentaria sobre algunas empresas también da crédito a la afirmación de que los paquetes de retiro en general han sido

⁴² Este estudio considera seis casos de privatización en Chile y México, entre otros países.

generosos y aceptados mayoritariamente por los trabajadores en forma voluntaria en las empresas que los han ofrecido. En las compañías de ferrocarriles, telecomunicaciones y acero de Argentina, la indemnización promedio fue equivalente a dos años de salarios y en los ferrocarriles de Brasil, a tres. Aunque los paquetes de despido en general han representado erogaciones muy grandes, la evidencia sugiere que han sido la única alternativa políticamente aceptable para corregir los excesos de empleo y que, a la postre, han sido benéficos desde el punto de vista fiscal, teniendo en cuenta los ahorros resultantes en costos laborales, transferencias y subsidios (Kikeri, 1998).

Un estudio de caso basado en encuestas a los antiguos trabajadores de los ferrocarriles federales en Brasil permite formarse una idea sobre su reinserción laboral. Cerca de la mitad de los despedidos entre enero de 1995 y octubre de 1997 que respondieron la encuesta se encontraban trabajando por su cuenta en los primeros meses de 1998, solo 18% estaban empleados formalmente, 4% eran funcionarios públicos, y un 13% tenían trabajo sin contrato legal. En septiembre de 1998, solo 10% estaban desempleados (especialmente los de mayor edad y/o menor educación), pero 53% ganaba menos que cuando trabajaba para los ferrocarriles (Estache, Schmitt de Azevedo y Sydenstricker, 2000).

La experiencia de los funcionarios del Banco Central de Ecuador despedidos en la reforma de 1994 también es ilustrativa, aunque no se trata de una privatización y quizá no sea representativa de los patrones de empleo de las empresas privatizadas. A los 15 meses del despido, 30% de los 363 funcionarios afectados estaban empleados, 51% estaban autoempleados y 6%, desempleados. Del total de despedidos, a los tres meses 43% estaban recibiendo menos ingresos que antes y a los 15 meses dicha cifra ascendió a 46%. Esta evidencia sugiere que una proporción importante de despedidos vieron disminuidas sus posibilidades laborales y de remuneración (Rama y MacIsaac, 1999).

Es muy posible que los trabajadores despedidos tengan dificultades para encontrar nuevos empleos, especialmente si sus habilidades son muy específicas para las funciones que cumplían en la

empresa privatizada, o si su capacitación o disciplina de trabajo ha sido menoscabada por las condiciones laborales. Estas dificultades pueden en parte ser remediadas por programas de capacitación y de apoyo para su reinserción. En América Latina hay ejemplos de estos programas en Argentina, Brasil, México y Perú, entre otros países. Las evaluaciones de estas experiencias muestran que su efectividad ha sido muy variada. Los programas focalizados en general han sido más efectivos que los de cobertura amplia, y los programas de asesoría para la búsqueda de empleo han dado mejores resultados que los de recapitación, que a menudo se enfrentan con problemas de competencia administrativa, relevancia de los programas y baja capacidad de aprendizaje de los participantes.

Síntesis: los modestos efectos de la privatización

Aunque muy sustanciales en relación con la plantilla de personal permanente de las empresas antes de ser privatizadas, los efectos laborales de las privatizaciones fueron en realidad modestos sobre la fuerza de trabajo o el desempleo y tendieron a ser rápidamente compensados, y en una alta proporción, a través de los reenganches de personal de las mismas empresas o de sus proveedores. En algunos casos, a lo largo del proceso, las condiciones laborales de los trabajadores que mantuvieron sus empleos se deterioraron (aunque no los ingresos). También hay cierta evidencia de que en algunas empresas empeoraron las condiciones de salud, seguridad y capacidad de organización e influencia de las organizaciones de trabajadores. Las privatizaciones pueden haber tenido otros efectos laborales indirectos, que no han sido considerados en este análisis, a través de su incidencia en la productividad de las firmas o en las condiciones de vida de las familias. Por supuesto, la conveniencia de las privatizaciones no puede juzgarse solamente sobre la base de sus efectos laborales, y posiblemente la opinión adversa que tienen los latinoamericanos a esta área de reforma se deba solo en parte a dichos efectos.

LOS EFECTOS LABORALES DE OTRAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Hasta ahora se ha discutido la evidencia sobre los efectos laborales de la apertura y la privatización, sin duda las dos áreas de reforma más visibles y polémicas. Aunque menos importantes desde el punto de vista laboral, otras reformas pueden también haber contribuido a los problemas de empleo y bajos ingresos de algunos grupos de trabajadores. Así lo sugieren las siguientes opiniones:

“Las reformas han permitido la concentración de los activos financieros [...] En vez de ayudar a los productores que necesitan capital a mantener o expandir sus operaciones, los intermediarios financieros han canalizado el financiamiento hacia las grandes empresas (por lo general urbanas) y han otorgado la mayor proporción de préstamos a unos pocos agentes económicos poderosos. Ello ha obstaculizado el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, que constituyen una importante fuente de generación de empleos” (SAPRIN, 2002, p. 67; énfasis en el original).

“Importantes sectores de la economía y grupos de la población no han podido acceder a créditos con condiciones razonables. Las pequeñas y medianas empresas, los productores rurales e indígenas y las mujeres tienen un acceso muy limitado al sistema financiero formal, ya que las elevadas tasas de interés resultantes de la liberalización y los obstáculos para poder obtener financiamiento les han impedido disponer de crédito” (SAPRIN, 2002, p. 68; énfasis en el original).

Los efectos laborales de las reformas financieras

La evidencia sobre los efectos laborales de las reformas financieras es muy escasa y se concentra en pocos países. Aunque la conclusión central derivada de los pocos estudios existentes es que las pequeñas empresas y los microempresarios no están padeciendo ahora mayores limitaciones crediticias por cuenta de las reformas, hay pocas bases para saber si esta es una conclusión generalizable.

El cierre de numerosos bancos estatales es uno de los factores que podría haber contribuido a

reducir el crédito para las pequeñas y medianas empresas (PyME). Sin embargo, la evidencia para Argentina, Chile y Colombia muestra que la banca estatal dedica una proporción sustancialmente menor de sus recursos a las PyME que la banca privada. Esta tendencia parece estar combinándose en Chile y Colombia con un menor dinamismo de la banca pública en comparación con la privada en este mercado. Entre 1997 y 2000 el crecimiento real de los créditos de la banca pública a las PyME en Chile fue 19 puntos porcentuales menor que el de la banca privada, y en Colombia fue 15 puntos menor (Clarke et al., 2002). Por consiguiente, en la medida en que las reformas financieras han permitido un mayor crecimiento del crédito otorgado por la banca privada, las PyME han estado mejor atendidas.

Otra causa de la reducción del crédito a los pequeños negocios podría ser la mayor importancia que ha adquirido la banca extranjera en América Latina. Esto podría ocurrir si los bancos extranjeros desplazan del mercado a bancos nacionales que tienen un conocimiento acumulado en numerosos clientes pequeños y tienden a concentrarse más bien en los negocios más grandes, que pueden ser atendidos con costos menores de información y seguimiento. La evidencia proporciona sustento suficiente para este temor. En Argentina, Colombia y Perú, los bancos extranjeros dedican en promedio 21% de su cartera a pequeños negocios, en tanto que ese coeficiente asciende a 26% en los bancos privados. En Argentina y Chile, además, los bancos extranjeros crecieron mucho menos rápidamente en este segmento del mercado que los bancos nacionales. Curiosamente, estas diferencias entre banca nacional y extranjera se deben al comportamiento de los bancos extranjeros de menor tamaño, ya que los bancos grandes, nacionales o extranjeros, tienden a prestar en proporciones semejantes a las PyME (Clarke et al., 2002). Sin embargo, en la medida en que la banca extranjera no haya desplazado a la nacional, sino que haya contribuido al crecimiento de todo el sistema financiero, sus efectos sobre las PyME serán favorables. Sobre la base de encuestas de opinión realizadas entre más de 4.000 empresas en 38 países en desarrollo, se ha observado que la mayor penetración de la banca extranjera mejora tanto la cantidad de

crédito como las condiciones de los créditos para empresas de todos los tamaños. Los beneficios parecen ser mayores para las firmas más grandes, pero las de menor tamaño también se benefician (Clarke, Cull y Martínez Pería 2001).

La evidencia mencionada hasta ahora se refiere al crédito dirigido a las PyME, que posiblemente sea irrelevante para los pobres, quienes solo pueden recibir crédito en cantidades muy pequeñas. ¿Qué ha ocurrido entonces con el microcrédito? ¿Hay alguna evidencia de que las políticas de reforma financiera hayan perjudicado su desarrollo? La respuesta es un contundente no. El microcrédito no solamente se ha desarrollado con rapidez en la última década en América Latina, sino que buena parte de ese desarrollo ha ocurrido en el sector financiero tradicional. Según estadísticas basadas en un inventario del microcrédito en 17 países para 1999, los bancos comerciales otorgan el 29% del crédito total que reciben las microempresas. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) que se han transformado en entidades financieras reguladas proveen otro 45%, junto con otros intermediarios financieros especializados. Por consiguiente, las instituciones financieras reguladas, que no tenían casi ninguna participación en el microcrédito cinco años atrás, están ahora canalizando 74% de los créditos a la microempresa y atendiendo 53% de sus clientes. Aunque el microcrédito de las entidades reguladas se hace en montos dos veces y media más grandes que en las entidades no reguladas, el valor promedio de cada operación es apenas unos US\$800, que representan aproximadamente seis meses del ingreso per cápita de los países donde operan. Por consiguiente, la institucionalización del microcrédito no parece estar llevando a una desviación del producto hacia sectores pudientes. Para algunos observadores, estas tendencias señalan que la provisión de crédito a los pobres está siendo, finalmente, un componente importante del menú de servicios del sistema financiero (Christen, 2000).

No es posible atribuir completamente estos avances a las reformas financieras de la última década. Sin embargo, puede decirse que sin duda han sido favorecidos por el crecimiento del sistema crediticio, la mayor competencia, el mejor ambien-

te regulatorio y la mayor flexibilidad concedida a los intermediarios financieros para desarrollar nuevos productos y operar en diversos mercados. Así lo sugieren los resultados de un estudio realizado entre 78 países en desarrollo, que mostró que para el 44% de los bancos que prestan servicios a las PyME, la principal razón es la mayor competencia en el mercado de crédito a las empresas medianas y grandes (Jenkins, 2000). No obstante, el desarrollo del microcrédito ha sido muy desigual entre países, por razones no bien entendidas. El número de operaciones vigentes de microcrédito en Bolivia corresponde a 80% de la población estimada de microempresas, sugiriendo incluso que hay saturación del mercado de microcrédito. También son altos los indicadores de cobertura en Nicaragua (36%) y El Salvador (35%), y un poco menores pero también notables en Paraguay, Perú y Chile (entre 18% y 13%). En cambio, el desarrollo del microcrédito es virtualmente nulo en Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela. Con la notable excepción del Banco de Nordeste en Brasil, el microcrédito no ha captado la atención de las entidades financieras grandes de estos países (Christen, 2000).

Los efectos laborales de las reformas tributarias y otras reformas

Las implicaciones laborales de las reformas tributarias han sido objeto de mucha menos atención que las demás reformas discutidas en este capítulo (en relación con los efectos de las reformas de la legislación laboral, véase el capítulo 7). La orientación general de las reformas tributarias implicó simplificar los sistemas impositivos, reducir las tasas de impuesto del capital y de los ingresos laborales más altos, y generalizar el uso del impuesto al valor agregado (IVA). Sin embargo, como se ha visto, el alcance y la continuidad de estas reformas varía según el país, lo cual puede en parte explicar la escasa atención que ha recibido esta área en la investigación económica.

Hay cuatro preguntas fundamentales que deberían hacerse sobre los efectos laborales de estas medidas. La primera es si las reformas han afectado la demanda laboral, lo cual podría haber

ocurrido principalmente por el abaratamiento del costo de uso del capital. Algunos estudios para Colombia sugieren que en los sectores industriales las reformas tributarias, junto con otras medidas, abarataron el capital y redujeron la demanda de trabajo no calificado, en tanto que elevaron la demanda de trabajo calificado, el cual es complementario del capital (Cárdenas y Gutiérrez, 1997).

La segunda pregunta es si las reformas afectan la oferta laboral, al haber cambiado los incentivos para trabajar. Esta discusión, que fue muy intensa en Europa y Estados Unidos en las últimas décadas, es menos relevante en América Latina, donde los impuestos solo gravan a trabajadores de ingresos relativamente altos (BID, 1998, capítulo 8) y donde pocas personas tienen los niveles de ingreso suficientemente elevados para que la decisión de trabajar o no hacerlo pueda alterarse por el nivel de impuestos. Sin embargo, hay que considerar dos aspectos importantes. Primero, los impuestos a los ingresos pueden influir en la composición y la calidad del empleo, pues afectan la decisión de las personas de trabajar como empleados o como trabajadores independientes y la decisión de las empresas de organizarse en forma transparente y consolidada, o más bien en forma opaca y a través de pequeñas unidades productivas. Segundo, el nivel de impuestos sobre cierto tipo de trabajadores de ingresos altos puede influir en sus decisiones de migración, y afectar por este canal los salarios relativos entre trabajadores calificados y no calificados.

La tercera pregunta se refiere a los efectos de las reformas tributarias sobre la incidencia de los impuestos, es decir sobre aquellos en quienes recaen en último término los gravámenes. Debido a la mayor importancia del IVA podría pensarse que los trabajadores han resultado perjudicados con las reformas tributarias. De hecho, a menudo se afirma que el IVA es un impuesto regresivo, a diferencia del impuesto a la renta, que se considera progresivo. Esta conclusión, sin embargo, no es necesariamente correcta, por varias razones:

- En la mayoría de los países de América Latina están excluidos del IVA muchos productos de consumo básico, como los alimentos, que pesan mucho más en la canasta de los trabajadores, espe-

cialmente los de bajos ingresos, que en la de otros individuos (BID, 1998, capítulo 8).

- Si una reforma tributaria no es neutra en materia de recaudos totales, los análisis de incidencia deben tener en cuenta el uso de los recaudos adicionales, que suelen beneficiar más a quienes reciben los servicios sociales. En el caso de los trabajadores, los recaudos adicionales pueden beneficiarlos a través de los programas de seguridad social en salud, pensiones u otros.

- Los análisis convencionales de incidencia fiscal suelen suponer que el costo del IVA se traspa completamente al precio de los bienes finales, pero no sucede así en la práctica (Shah y Whalley, 1991). Esto implica que parte del impuesto puede recaer sobre los productores o, lo que también es relevante, sobre los trabajadores de los sectores que producen los bienes gravados por el IVA.

La cuarta pregunta, relacionada con el tema de la incidencia, se refiere a la interacción entre la reforma tributaria y otras reformas. La cuestión surge porque la incidencia de cualquier impuesto depende de la forma en que operen los mercados de factores y de bienes. Puesto que las otras reformas alteraron el funcionamiento de estos mercados, debe esperarse a priori que hayan modificado la incidencia de los impuestos previamente existentes. Considérese la existencia de cuotas de importación. En esta situación los cambios en los aranceles afectan solamente a los beneficiarios de las cuotas, sin ninguna incidencia sobre los productores o los consumidores. Pero cuando las cuotas desaparecen, los cambios en el arancel tienden a trasladarse a unos y otros, y por lo tanto pueden afectar a los trabajadores. O considérese el efecto que puede tener el racionamiento de crédito sobre la incidencia de los impuestos a las empresas. En este caso, la carga impositiva de un impuesto a la renta recae sobre los receptores del crédito racionado. Pero si una reforma financiera elimina el racionamiento, el impuesto tenderá a recaer en parte en los consumidores. Excepto por algunos ejercicios de simulación efectuados con modelos de equilibrio general, prácticamente no se sabe nada sobre la relevancia y tamaño de estos efectos laborales (Shah y Whalley, 1991; Lora, 1995).

En síntesis, las reformas tributarias (y la interacción de otras reformas con el sistema tributario) posiblemente hayan tenido efectos sobre el empleo y los salarios reales de los trabajadores, pero estos temas prácticamente no han recibido atención en el acalorado debate sobre los efectos de las reformas.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

Desempleo, bajos salarios e inestabilidad laboral son problemas que preocupan a la mayoría de los latinoamericanos. La apertura, la privatización y otras reformas estructurales orientadas a facilitar el funcionamiento de los mercados no han bastado para solucionarlos y, según opiniones muy difundidas, pueden incluso haberlos agravado.

Este capítulo ha mostrado que no hay fundamento para algunas de esas críticas. Los efectos de la apertura y la privatización sobre el desempleo (o sobre el empleo total) fueron muy limitados en magnitud y duración, al punto que no se encuentra ninguna evidencia (en este u otros estudios) de que estas reformas contribuyan a explicar las diferencias en las tasas de desempleo (o de empleo) entre unos países u otros ni los cambios en dichas tasas a través del tiempo. Tampoco puede sostenerse la afirmación de que la apertura aumentó la inestabilidad del empleo o deterioró las condiciones de trabajo en los sectores expuestos a la competencia de las importaciones o en los nuevos sectores exportadores. No hay tampoco bases para asegurar que la liberalización financiera haya reducido el crédito para las empresas pequeñas o las microempresas y que por este canal haya contribuido a agravar los problemas laborales.

No obstante, hay críticas que son válidas. La apertura produjo caídas de salarios en los sectores afectados por las reducciones de aranceles y el aumento de las importaciones. Posiblemente también contribuyó a aumentar la informalidad en los países con legislaciones laborales más rígidas. La privatización causó fuertes pérdidas de ingresos y de estabilidad a los empleados despedidos de las empresas privatizadas. Tanto la apertura como la

privatización debilitaron el poder de negociación de los trabajadores, contribuyendo a la reducción de salarios y beneficios laborales.

Estas conclusiones resultan relevantes para futuros gobiernos reformadores. Una implicación importante es que tal vez sea imposible determinar con anticipación los efectos laborales de una reforma estructural. Esto vale especialmente para la liberación de importaciones y otras reformas al régimen de comercio internacional (como los acuerdos de integración internacional).

Todo lo anterior se debe no solamente a una falta de conocimiento de los posibles impactos de estas reformas en los distintos sectores, sino también a la naturaleza misma del funcionamiento del mercado laboral. El principal temor que tenían los gobiernos cuando se iniciaron los procesos de apertura era que aumentara el desempleo, porque los trabajadores que perdieran sus empleos en los sectores anteriormente protegidos tendrían dificultad en encontrar nuevos puestos por falta de información o capacitación. Este temor ignoraba que los mercados laborales son muy fluidos debido a las altas tasas de creación y destrucción de empleos en todos los sectores y que su fluidez ayudaría a acomodar las reformas sin producir grandes cambios en el desempleo. Los gobiernos o los analistas tampoco previeron que gran parte del ajuste del mercado laboral a las reformas se produciría mediante caídas en los salarios, especialmente de los trabajadores no calificados en los sectores que percibían rentas por carecer de competencia.

Por este desconocimiento, los intentos para compensar a los perdedores o para aliviar los costos sociales de la apertura habrían resultado inadecuados. Posiblemente se habrían concentrado en establecer o reforzar servicios de capacitación de trabajadores o programas de empleo mínimo temporal, como de hecho ocurrió en algunos países. Si los gobiernos hubieran anticipado los verdaderos mecanismos de ajuste de los mercados laborales, habrían advertido que es difícil identificar con precisión quiénes pierden con las reformas y que por consiguiente la eficacia de estas políticas activas de intervención en el mercado laboral estaría en entredicho. Por lo tanto, habría sido más adecuado reforzar las políticas laborales de carácter pasivo

(como los seguros de desempleo y otros mecanismos generales de protección) y facilitar la creación de nuevos empleos mediante reformas de la legislación laboral y un ambiente de políticas favorable al crecimiento económico.⁴³

Sin embargo, en algunas reformas es factible identificar con precisión los grupos de trabajadores que pueden resultar perdedores y tomar acciones para ayudarlos. Es el caso de las privatizaciones o de los programas de reestructuración de la administración pública, donde los afectados por la pérdida de empleo pueden recibir el apoyo de programas que pueden incluir una diversidad de políticas activas, desde consejería y ayuda para buscar trabajo hasta planes comunitarios de creación de empleos. La eficacia de la mayoría de estas políticas depende de que puedan dirigirse a grupos específicos de trabajadores, aunque esta no es la única condición de éxito.⁴⁴

Las conclusiones de este capítulo también son relevantes para los analistas e investigadores. Muchos de los efectos de las reformas estructurales fueron inesperados para los economistas. Posiblemente la apertura produjo efectos favorables (aunque modestos) sobre la productividad y el crecimiento, pero no los cambios que se esperaban en la composición de la producción o el empleo ni en las remuneraciones laborales. Por razones que no están suficientemente estudiadas, la composición sectorial de la producción y el empleo cambió mucho menos de lo que implicaban las modificaciones en los precios relativos de los productos o la penetración de las importaciones netas. El ajuste parece haber ocurrido en parte a través de caídas de salarios, especialmente de los trabajadores no calificados, que posiblemente participaban de las rentas derivadas de la protección a las importaciones. Sin embargo, esta hipótesis no ha sido probada suficientemente y no está claro si su validez depende de la presencia de sindicatos, de los mecanismos de negociación de salarios o de otros factores. La asociación entre apertura y aumento de las brechas salariales ha recibido mucha atención de los investigadores. La hipótesis más usual para explicarla considera que la competencia de las importaciones (o el aumento de las exportaciones) ha facilitado e inducido la adopción de tecnologías

sesgadas hacia el uso de trabajo de más alta calificación. No obstante, como se discute en el capítulo siguiente, el soporte estadístico y analítico para esta hipótesis dista de ser contundente.

La investigación económica ha prestado muy poca atención a los efectos laborales de las reformas financiera y tributaria. La evidencia fragmentaria sobre la reforma financiera indica que sus efectos laborales han sido positivos, pues aparentemente ha contribuido a ampliar el acceso al crédito para la pequeña empresa y la microempresa. Sin embargo, el tema ha sido muy poco estudiado para ofrecer una conclusión definitiva. No existen pruebas de la vinculación directa entre estos dos fenómenos y se desconoce por qué los sistemas de microcrédito se han desarrollado sólo en algunos países. Tampoco se sabe si es correcto el supuesto implícito en estos análisis de que si el crédito se orienta más hacia las empresas más intensivas en mano de obra su efecto sobre el empleo agregado es mayor. En el área de la reforma tributaria los vacíos de la investigación económica son aun más notables. Se ignoran sus efectos sobre la demanda y la oferta laboral, se sabe muy poco acerca de su influencia sobre la remuneración efectiva recibida por los trabajadores y se desconoce si la interacción entre la reforma tributaria y otras reformas ha alterado la incidencia de los impuestos.

En suma, el proceso de reformas estructurales ha traído abundantes sorpresas laborales para los gobiernos reformadores, para sus críticos y para los economistas, dejando una lección de cautela y modestia para unos y otros.

⁴³ Véanse los capítulos 7 y 8 para una discusión de los pros y contras de las distintas políticas e instituciones laborales.

⁴⁴ Véase el capítulo 8, en particular el recuadro 8.2.