Los efectos sociales de las reformas estructurales de los noventa

Eduardo Lora T.[1]

Abstract

This article analyzes the social effects of pro-market reforms in Latin America, focusing on employment, unemployment, quality of employment, wages, and wage gaps; also, on the distributional effects associated with the costs of the reforms. There is no evidence that trade liberalization has created unemployment or substantial reallocation of employment between sectors. The trade liberalization had negative effects on salaries and contributed to the growth of the informal sector in certain countries. Privatizations negatively affected dismissed workers, but direct and indirect creation of employment by the new companies compensated for the loss of employment. Privatizations had favorable distributional effects on access to services, but unfavorable effects on the price of services. New flexible rules for workers dismissal increased employment instability but shortened duration of unemployment. Evidence on social effects of financial liberalization suggests they were positive because liberalization boosted credit supply and improved access to both traditional credit and micro-credit.

Resumen

Este artículo analiza los efectos sociales de las reformas pro-mercado en América Latina. Se concentra en los efectos sobre empleo, desempleo, calidad del empleo, el nivel y las brechas de salarios, y los efectos distributivos asociados a los costos de las reformas. No hay evidencia que la apertura haya creado desempleo o reasignaciones sustanciales del empleo entre sectores. La apertura sí parece haber tenido efectos negativos sobre los salarios y parece haber contribuido a aumentar la informalidad en estos países. Las privatizaciones afectaron a los trabajadores despedidos pero la creación de empleo directo y por terciarización de las nuevas empresas compensó las pérdidas. Las privatizaciones tuvieron efectos distributivos favorables en acceso a algunos servicios, pero desfavorables en materia de los precios de los servicios. La flexibilización de las normas de despido contribuyó a aumentar la inestabilidad del empleo pero redujo la duración del desempleo. En contra de la tendencia en casi toda la región, en Colombia los salarios mínimos tendieron a elevarse a fines de los noventa, con efectos adversos sobre la generación de empleo, especialmente de mujeres y jóvenes. Los efectos sociales de la liberalización financiera han sido poco evaluados empíricamente, pero la evidencia sugiere que fueron positivos porque la liberalización contribuyó a ampliar la oferta y mejorar el acceso al crédito tradicional y al micro-crédito.

Keywords: Employment, Unemployment, Wages, Inequality, State reform, Trade liberalization, Financial liberalization, Privatizations, Washington Consensus.
Palabras clave: Empleo, Desempleo, Salaries, Desigualdad, Reforma estatal, Apertura comercial, Liberación financiera, privatizaciones, Consenso de Washington.

Coyuntura Social No. 30, junio de 2004, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

---

[1] Asesor Principal del Departamento de Investigación del *BID*. Este artículo se basa en material de base preparado por el autor para el informe del *BID* (2003) sobre mercados laborales en América Latina. El autor agradece el apoyo editorial de Carlos Andrés Gómez-Peña, y las sugerencias de Carlos Eduardo Vélez y Mauricio Santamaría.

I. Introducción

Para Colombia, como para todos los países latinoamericanos, la última década trajo grandes transformaciones en las políticas económicas, tanto en el ámbito macroeconómico como en el campo de las políticas llamadas estructurales o microeconómicas. La apertura internacional, las privatizaciones y la liberación financiera fueron las piezas centrales del conjunto de reformas estructurales. El objetivo común de estas reformas fue facilitar el funcionamiento de los mercados para mejorar la productividad y el crecimiento económico. En cuanto redujeron las distorsiones y mejoraron la neutralidad de los sistemas de impuestos, algunas reformas tributarias también se orientaron a ese objetivo. Unos pocos países, incluyendo Colombia, flexibilizaron algunos aspectos de la legislación laboral para facilitar el funcionamiento de este mercado.

Este conjunto de reformas estructurales han sido objeto de severas críticas tanto en Colombia como en el resto de América Latina por sus efectos nocivos en materia laboral y social (*SAPRIN*, 2002). En un contexto de aumento del desempleo, la desigualdad y la pobreza, en los últimos años la opinión pública se ha mostrado muy adversa a estas reformas. En Colombia, solamente un 30% de la población considera que las privatizaciones han sido beneficiosas para el país y apenas un 19% cree que la economía de mercado está funcionando en forma aceptable, según las encuestas de opinión del Latinobarómetro llevadas a cabo en 2003. Los dirigentes y líderes de opinión en el país son muy escépticos sobre las bondades económicas y sociales de las reformas estructurales. Según lo indica un conjunto de encuestas del *Global Poll* de principios de 2003, los líderes colombianos son los menos favorables a la apertura de mercados de los siete países latinoamericanos incluidos (Lora, Panizza y Quispe, 2004).

Este artículo tiene por objeto evaluar los efectos sociales de las reformas estructurales en América Latina y en Colombia. El artículo presta especial atención a la apertura comercial, no solo porque ha sido la reforma más criticada por sus efectos sociales, sino porque también ha sido la más estudiada. También se analizan los efectos laborales y distributivos de las privatizaciones, que han recibido atención creciente en los últimos años, así como los efectos de la flexibilización del mercado laboral. La liberalización financiera y las reformas tributarias ocupan una parte menor de este artículo, pues es muy escasa la evidencia que se tiene sobre sus efectos sociales.

Este artículo se basa en su mayor parte en los estudios econométricos que han intentado medir *por separado* los efectos de las distintas reformas mencionadas. Este enfoque contrasta y es complementario con el enfoque más tradicional que relaciona el *conjunto* de reformas con los cambios observados en los indicadores laborales y sociales[2]. Aunque el enfoque tradicional ofrece una visión panorámica que es difícil de conseguir a partir de los estudios micro, tiene la limitación de que no permite establecer los efectos propios de cada política ni separar incluso entre los efectos del conjunto de reformas estruc-

[2] Buenos ejemplos de este tipo de estudios pueden encontrarse en Cornia (2004) para diversos países. Para el caso colombiano véase Ocampo, Sánchez y Tovar (2000).

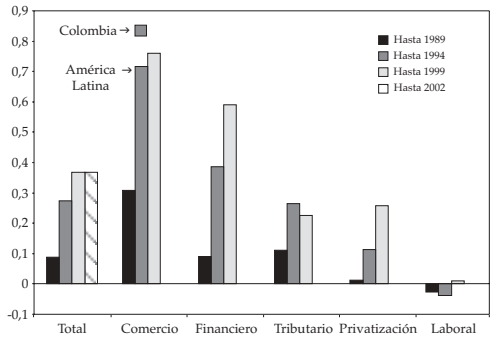
turales y aquellos debidos a las políticas macroeconómicas. Englobando unas y otras bajo el concepto difuso de "modelo económico", como a menudo se hace en Colombia, se llega a conclusiones sobre sus consecuencias económicas y sociales que no a la discusión de alternativas de política (Echeverry, Escobar y Santamaría, 2002).

II. Los efectos sociales de la apertura

La apertura fue la más profunda y la más visible de todas las reformas pro-mercado llevadas a cabo en América Latina en las dos últimas décadas. Según un índice de reformas estructurales que mide las políticas por el grado de neutralidad y libertad que otorgan para el funcionamiento del mercado, la apertura externa fue el área de reforma más temprana y más profunda (Lora, 2001). Colombia realizó esta reforma algo más rápido y en forma más completa que el promedio de la región (Gráfico 1).

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 ochenta y comienzos de la década siguiente todos los países latinoamericanos iniciaron programas de liberación de sus regímenes comerciales, con reducciones de por lo menos 15 puntos en las tasas de arancel promedio. Como resultado, los aranceles pasaron desde niveles promedio del 48,9% en los años previos a la reforma hasta el 10,7% en 1999. Colombia fue un caso típico, pues los aranceles promedio pasaron de 47,6% antes

Gráfico 1
PROGRESO DE LAS REFORMAS EN AMÉRICA LATINA
(potencial de reforma utilizado)



Nota: el progreso hecho en reformas es medido como el potencial de reformas desde 1995 hasta los años 1989, 1994 y 1999.
Fuente: Lora, (2001).

de la apertura de 1990-1991 a 11,8% en 1999. Como en otros países, también en Colombia se eliminaron los permisos de importación, que a comienzos de los ochenta llegaron a aplicar a prácticamente la totalidad de las importaciones. Las menores restricciones arancelarias y no arancelarias permitieron que las importaciones se elevaran como proporción del PIB en la mayoría de países. Para la región en su conjunto la penetración promedio de las importaciones pasó de 22,6% en el período 1983-1985 a 36,2% en el período 1998-2000. En Colombia, se elevó de 12,7% a 19,4%, respectivamente. A pesar de la apertura, Colombia continúa siendo un país relativamente cerrado al comercio internacional[3].

La liberación de las importaciones fue complementada en la mayoría de países latinoame-

[3] Todas las tasas de penetración comercial se basan en estadísticas del Banco Mundial, *World Development Indicators*.

ricanos con la suscripción de acuerdos de liberación comercial recíproca (*BID*, 1996 y 2002). En el caso colombiano, en el marco del antiguo Grupo Andino, en 1992 se estableció un área de libre comercio con Venezuela y Bolivia, que se extendió luego a Ecuador, y se suscribieron acuerdos de libre comercio con Chile en 1993 y con México en 1994 (el tercer miembro, junto con Venezuela, del Grupo de los Tres).

Para el conjunto de países latinoamericanos, el coeficiente promedio de penetración de las exportaciones aumentó, aunque de forma menos pronunciada que el de importaciones, pasando de 23,3% en 1983-1985 a 29,6% en el período 1998-2000. La mayoría de países tuvieron un desempeño exportador mucho mejor en los noventas que en los ochentas, con México, El Salvador y República Dominicana como los casos más destacados (*BID*, 2001, Cap. 4). Colombia fue una de las pocas excepciones: las exportaciones entre 1990 y 2000 crecieron tan solo 6% anual y el coeficiente de penetración de exportaciones se elevó de 20,6% a 21,5% solamente.

Los efectos de la apertura comercial sobre la productividad y el crecimiento han sido objeto de intensos debates entre los economistas. 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 2000). A la misma conclusión llegan los estudios de experiencias nacionales (véase un resumen de los resultados en Srinivasan y Bhagwati 1999). Recientemente han surgido opiniones críticas sobre la validez de algunos de esos estudios por razones metodológicas (Harrison y Hanson 1999, Rodríguez y Rodrik 2001). Pero cualquiera que sea el desenlace final de este intenso debate, ningún estudio ha sugerido que la apertura al comercio tenga efectos adversos sobre la productividad o el crecimiento, lo cual es importante tener en mente para discutir sus efectos laborales y sociales. 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). La conclusión más segura que puede extraerse es que la apertura en América Latina y en Colombia tuvo un efecto positivo aunque modesto sobre el crecimiento. Hay indicios además de que el efecto no es de naturaleza permanente, implicando que las ganancias de productividad son de una sola vez.

A. 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. Existe la creencia de que las importaciones desplazan a la producción nacional, induciendo a las empresas a despedir trabajadores (*SAPRIN*, 2002). También se afirma que aunque la apertura promueva más exportaciones, los empleos que ello genera son 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). 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 puede haber más trabajadores en búsqueda de empleo.

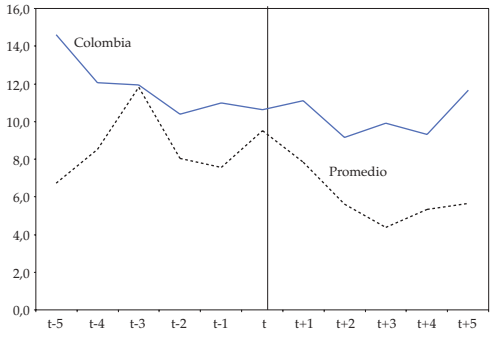
Los estudios disponibles no dan soporte a este temores. En una batería de 85 encuestas de hogares para 10 países latinoamericanos, el *BID* (2003, Cap. 5) no encontró que el comportamiento de las tasas de desempleo tuviera la relación esperada con ninguna medida de apertura, fuera ésta los aranceles, los coeficientes de penetración de las importaciones o del comercio total, o el balance comercial (con esta variable la correlación encontrada fue significativa, pero con el signo opuesto al esperado, es decir que cuando mejora el balance comercial aumenta el desempleo). Aunque estos resultados podrían deberse a que las tasas de desempleo están afectadas por el ciclo económico, el tipo de cambio real, o tendencias debidas a otros factores, no se encontró ninguna relación significativa al aislar la influencia de estas variables. Márquez y Pagés (1998) analizaron también la relación entre desempleo y apertura con un panel de series de tiempo para 18 países desde la década del setenta y concluyeron que la apertura no tiene ningún efecto sobre el desempleo.

Estos resultados también podrían deberse a que la apertura solo tiene efectos transitorios sobre el desempleo, que no pueden captarse adecuadamente en este tipo de regresiones. De hecho, en unos pocos países en diferentes regiones del mundo se ha observado que las tasas de desempleo han aumentado temporalmente alrededor de diez puntos a partir del momento de apertura, descendiendo luego a niveles similares o inferiores a los iniciales (Rama, 2003). Sin embargo, no se observa ese comportamiento en América Latina, ni en particular en Colombia, donde las tasas de desempleo no fueron mayores en los años inmediatamente siguientes a la apertura (Gráfico 2)[4].

B. La apertura y el empleo agregado

Hemos 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 hubieran optado por abandonar el mercado de trabajo. Unos pocos estudios econométricos de pánel para un conjunto de países latinoamericanos han comprobado que *controlando por el nivel de producto* (y otras variables macro), la reducción de aranceles redujo los niveles agregados de empleo (Stallings y Peres, 2000, pp. 124-5; *BID*, 1997, p. 98).

Gráfico 2
DESEMPLEO ANTES Y DEPUÉS DE LA APERTURA



Fuente: a partir de tasas de desempleo según Cepal (2001). Para Colombia *DANE*: desempleo trece ciudades. El momento *t* es el año de mayor reducción en los aranceles entre 1995 y 1999 según Lora, (2201).

[4] Este gráfico 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.

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 (1998) 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 tuvieron implicaciones opuestas sobre el empleo que, *grosso modo*, tendieron a neutralizarse entre sí.

Con la misma batería de 85 encuestas para 10 países ya mencionada, el *BID* (2003, Cap. 5) encontró que, si acaso hay alguna relación entre apertura y empleo, su signo es el opuesto al usualmente postulado. En efecto, de acuerdo con los resultados que se reproducen en el Cuadro 1, esta relación *negativa* entre aranceles y tasas de empleo es significativa y se mantiene incluso cuando se controla el nivel del producto y otros variables, lo cual sugiere que la reducción de aranceles tuvo efectos favorables sobre el em-

Cuadro 1

EFECTOS DE LA APERTURA SOBRE EL EMPLEO

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

Notas: Cada coeficiente proviene de una regresión separada, donde se incluyen efectos fijos de paises que no se reportan. Las regresiones tipo 1 incluyen además la tendencia del país. Las regresiones tipo 2 incluyen también el ciclo del PIB. (t estadístico entre paréntesis).
* Significativo al 10%; ** Significativo al 5%; *** Significativo al 1%.
Fuentes: tomado de *BID* 2003. Variable dependiente según encuestas de hogares del *BID*. Variables independientes a partir de datos del *IFS-FMI*, excepto aranceles cuya fuente es Lora, (2001).

pleo. 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 otras variables. Por consiguiente, en los estudios de varios países para América Latina no se encuentran bases para afirmar que la reducción de aranceles o la mayor integración comercial hayan reducido el empleo.

El escaso impacto de las reformas comerciales sobre los niveles de empleo resulta sorprendente cuando se tiene la creencia 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 1).

En síntesis, la evidencia estadística no da base para afirmar que los procesos de apertura hayan reducido los niveles totales de empleo o aumentado las tasas de desempleo. La explicación de las altas tasas de desempleo reciente en Colombia debe buscarse en factores macroeconómicos y de legislación laboral. Sin embargo, esta conclusión no descarta que la apertura haya tenido otros efectos laborales. Antes bien, si la

Recuadro 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 al 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 domésticamente), y por lo tanto contribuyen a aumentar la producción. Pero incluso aquellas 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.

apertura no generó cambios en el empleo o el desempleo puede haber sido porque el ajuste a los cambios en el nivel y 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. Es de interés ver entonces qué dice la evidencia sobre estas variables.

C. La apertura y la composición sectorial del empleo

Durante la década del noventa en los países latinoamericanos, 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 (véase *BID*, 2003, Cap. 5). En Colombia, donde el empleo total creció 2,4% anual durante los noventa, los sectores de mayor crecimiento del empleo fueron el sector financiero (6%), los servicios comunales, sociales y personales (4,1%), el sector de transporte (3,8%) y el comercio (3,3%). En la industria maufacturera el empleo prácticamente no tuvo ningún cambio (-0,1%) y en la agricultura creció muy poco (0,7%). Puesto que la importancia relativa del empleo en los sectores llamados transables (agricultura, minería e industria) cayó tanto en Colombia como en otros países, es preciso preguntarse cuál fue el efecto de la apertura sobre el empleo en estos sectores.

La apertura sí parece haber tenido efectos sobre el empleo industrial, aunque sorprendentemente reducidos 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 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 reducidos 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 actividades fabriles, 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 co-

mercial, que contribuyó a abaratar 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 y la mayor integración comercial de la economía. Se ha estimado que en Uruguay por cada punto porcentual de reducción de la protección, el empleo industrial se redujo entre 0,4% y 0,5% en el mismo año (Connolly y de Melo, 1994). Con una reducción 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 (1998). 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 ocurrió en Colombia y 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 redujo 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[5].

La apertura puede haber tenido efectos más importantes sobre el empleo agrícola. 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. Por ejemplo, a raíz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*TLC*), 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

[5] 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, Papageorgiou et al. (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.

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[6] y un posible deterioro en la sostenibilidad ambiental de ciertas zonas (Nadal, 2000).

En síntesis, aunque muchas empresas y ciertos 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.

D. La apertura y la estabilidad del empleo

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. Podría pensarse que aunque la apertura no tuvo un efecto neto sobre el empleo sí aceleró los ritmos de creación y destrucción del empleo. 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 remplazar 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. Pero la evidencia empírica disponible no da soporte a estos temores. Para un conjunto de países de varias regiones del mundo en desarrollo Seddon y Wacziarg (2001) encontraron que la magnitud de los cambios en la composición del empleo entre los grandes sectores[7] *disminuyó* después de las medidas de liberalización comercial. Tampoco se ha encontrado ningún efecto desestabilizador de la apertura sobre el empleo en los estudios aplicados a varios países latinoamericanos, incluyendo Colombia (Fajnzylber y Maloney, 2001)[8]. Otros estudios muestran, en cambio, que la sensibilidad de corto plazo del empleo industrial (y del empleo total) a los cambios en la producción se ha *reducido* después de la apertura. Además se ha encontrado que, en contra de lo esperado, la ve-

[6] 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).

[7] Clasificación a un dígito del sistema *ISIC* de Unido. 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.

[8] 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).

locidad de ajuste del empleo ha bajado también en los diversos sectores y niveles educativos, con la única excepción de los trabajadores con educación secundaria completa en la industria (Ocampo, Sánchez y Tovar, 2000).

E. La apertura y los niveles salariales

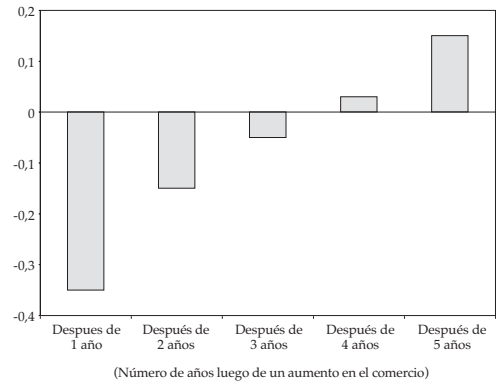
Como se ha visto, no hay evidencia para afirmar que la apertura haya causado aumentos en el desempleo, pérdidas de empleo a nivel sectorial o agregado, o mayor inestabilidad en la demanda de empleo. Cabe entonces preguntarse si ello ha sido así porque los posibles efectos dislocadores de la apertura han sido absorbidos no por el empleo sino por los salarios o la calidad del empleo.

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%; véase el Gráfico 3). Sin embargo, si bien la integración al comercio puede contribuir a elevar los salarios, este efecto no es instantáneo. Según los cálculos que reporta Rama (2003), 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. De acuerdo con estas estimaciones, un

Gráfico 3

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 comercio en relación al PIB afecta los salarios.
Fuente: Rama, (2001).

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 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.

Utilizando la batería de encuestas de hogares ya mencionada, el *BID* (2003, Cap. 5) ha tratado de verificar la influencia negativa de la penetración comercial en los salarios reales. El

efecto se observa también en América Latina en los sectores transables (aunque no en los servicios) y con un coeficiente prácticamente idéntico al encontrado en el estudio mundial.

Algunos estudios de países individuales se han concentrado en analizar en mayor detalle los efectos de la reducción de aranceles sobre los salarios en los sectores industriales. 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 a 4%. La eliminación de los controles cuantitativos a las importaciones puede haber producido un efecto aún 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%[9], 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 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 le 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.

E. La apertura y la desigualdad salarial

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 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

[9] El cálculo reportado por Golberg y Pavnick (2001) es 4%, pero se basa en suponer la total eliminación del arancel.

Recuadro 2
LA LIBERALIZACIÓN DE 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 esperar 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.

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.

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 Tratado de Libre Comercio (*TLC*), 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. En el caso de Colombia 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, 1996)[10]. Un estudio que incluyó a Colombia, junto con otros tres países (Brasil, Chile y Argentina) encontró que las brechas salariales por sub-sectores de la industria manufacturera han tenido varios patrones de comportamiento común asociados al canal tecnológico. 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 relacionado 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). Por consiguiente, es la tecnología, más que las importaciones directamente, lo que parece estar detrás del aumento de las brechas salariales. Así lo confirma también un el estudio más reciente de este tema para Colombia, en el cual se encuentra que la caída de las remuneraciones para los trabajadores de niveles medios de educación y los aumentos para los más calificados y para las mujeres se explican mucho mejor por cambios tecnológicos que por la apertura económica (Santamaría, 2004).

F. 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.

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, como ha sido documentado en el caso colombiano por Farné y Nupia (1996). Sin embargo, 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[11]. Existe la presunción de que las formas 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

[10] Una reseña de estudios de casos para otros países se encuentra en *BID* (2003, Cap. 5).

[11] 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 ochenta, asociadas a la expansión de la agroindustria y los productos estacionales de exportación, tales como frutas y vegetales (Kay, 1995).

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 hipótesis, Goldberg y Pavcnik (2003) han analizado su validez para Colombia entre mediados de los años ochenta y fines de los noventa. En Colombia el empleo no cubierto por la seguridad social cayó más en los sectores más expuestos a la competencia internacional, pero sólo hasta 1991, cuando se introdujo la 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 sí parece ser válido cuando existen regímenes laborales más rígidos. Cierta evidencia parcial para un grupo más amplio de países da sustento a esta conclusión. Sobre la base de 61 encuestas de hogares para 11 países de la región, se ha encontrado que la relación entre apertura y composición del empleo parece depender fuertemente de la legislación laboral. Para los países con mercados laborales más rígidos en la región, como Venezuela o Colombia, la participación del empleo en empresas de más de cinco trabajadores tendió a aumentar como resultado de la apertura, resultado que no se encuentra en países con legislaciones más flexibles (BID, 2003, Cap. 5).

G. Síntesis: las sorpresas laborales de la apertura

La apertura fue una de las grandes reformas de los noventa en Colombia y 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 composición 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 econo-

mistas 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[12].

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, entre ellos Colombia, 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 difundida 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 Colombia o en otros países.

La apertura produjo una sorpresa más, relacionada con la calidad del trabajo. 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 (en-

[12] El dinamismo de los flujos de creación y destrucción de empleos en Colombia y otros países latinoamericanos y desarrollados se analiza en *BID* (2003, Cap. 2).

tendiendo 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, como era el caso en Colombia especialmente hasta 1991.

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.

III. Los efectos sociales de las privatizaciones

Entre 1986 y 1999 fueron vendidas y transferidas al sector privado 396 empresas estatales en toda América Latina, más de la mitad de todas las operaciones de privatización en los países en desarrollo[13]. Brasil y Argentina realizaron los mayores montos de privatización: US$61 mil millones y US$25 mil 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 hicieron privatizaciones en algún año por más del 1% del *PIB*. Con un monto acumulado de privatizaciones del 5% del *PIB* que se efectuaron en su mayor parte a fines de los noventa, Colombia fue un privatizador promedio pero tardío en el contexto latinoamericano[14]. Un 57% del valor de las privatizaciones en América Latina 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 (Lora, 2001). En Colombia las principales privatizaciones fueron las de empresas de generación y distribución eléctrica, telecomunicaciones, bancos y corporaciones financieras y algunas enpresas mineras e industriales.

A. 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 es sorprendente que la reducción del empleo sea necesaria para la viabilidad de estas empresas en el sector privado. Las reducciones de personal en las empresas privatizadas son un fenómeno común, aunque no

[13] Excluyendo las realizadas mediante distribución masiva de cupones en los países del Este de Europa.

[14] Pombo y Ramírez (2003) reportan privatizaciones totales por US$5609.6 millones en el período 1986-98, que equivalen a 6% del *PIB* de este último año.

universal en la experiencia internacional. En un conjunto de 27 casos de privatización estudiados por varios autores, en 14 hubo reducciones de empleo (en promedio del 27% del personal) con posterioridad a la privatización, en dos hubo reducciones sustanciales (en cuantía no especificada) y en los demás hubo aumentos o cambios de poca importancia. En un segundo conjunto de 17 casos, se encontraron pérdidas de empleo en siete (equivalentes al 45% del personal), en cuatro casos aumentó el empleo (en 23% en promedio) y hubo poco cambio en los demás (Birdsall y Nellis, 2002 con base en diversos estudios de la *OIT*). En un tercer conjunto de 69 empresas recién privatizadas en 21 países en desarrollo (incluyendo los mayores privatizadores) se encontró 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).

Las reducciones de personal ocurren con intensidad muy diversa entre unos sectores y otros, 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 los recortes son más modestos y en telecomunicaciones han sido frecuentes los aumentos de empleo (De Ferranti *et al.* 2003).

La experiencia de algunos de los países latinoamericanos que más privatizaron permite ilustrar el impacto potencial sobre el empleo. En Argentina, en 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 (ó 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 hubiera permanecido desempleada (que no fue el caso, según veremos más adelante), las privatizaciones darían cuenta de 13% del aumento observado en la tasa de desempleo en ese mismo período. 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, 2003).

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

El impacto de las privatizaciones en el empleo en el caso de México parece haber sido intermedio entre los casos de Argentina y Bolivia. Las empresas estatales ocupaban el 4% de la fuerza de trabajo urbana en 1983 cuando empezaron las privatizaciones. Una década después esa proporción había caído ligeramente por debajo del 2% (McKenzie y Mookherjee, 2003). En un patrón que no es exclusivo de México, gran parte de las pérdidas de empleo ocurririeron *antes* de la privatización (Chong y López de Silanes, 2003a).

Las comparaciones del empleo antes y después de las privatizaciones pueden ser engañosas porque las reestructuraciones exitosas, que elevan la productividad y hacen viable la expansión de los servicios pueden compensar total o parcialmente las pérdidas de empleos en la empresa privatizada. Para Argentina se ha calculado que entre 80 y 90% de las reducciones de personal de las empresas privatizadas quedaron compensadas por mecanismos de re-empleo 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 re-empleo en los mismos sectores ha sido calculada en 45-50% en el primer año después de las privatizaciones (McKenzie y Mookherjee, 2003).

El efecto de las privatizaciones en el empleo en el caso colombiano parece haber sido bastante modesto, al menos en el sector eléctrico, donde ocurrieron buena parte de las privatizaciones. Pombo y Ramírez (2003), quienes analizaron cuatro empresas eléctricas privatizadas, encontraron que el empleo bajó apenas de 13.300 empleados antes de las reformas a 11.600 en promedio en el período 1995-1999. También estudiaron el comportamiento de 30 firmas privatizadas en el sector industrial, en las cuales el empleo total bajó de 20.631 personas antes de las privatizaciones a 15.806 posteriormente.

B. Las remuneraciones y otras condiciones laborales

Las mejoras de productividad que resultan de los procesos de privatización a menudo hacen posible elevar los salarios y otras formas de remuneración de los trabajadores que conservan sus empleos. En México, los salarios en una muestra amplia de empresas privatizadas aumentaron 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 el interés de los trabajadores en la privatización. Estos mecanismos de participación en la propiedad representaron no solamente un beneficio patrimonial, sino un incentivo para que los trabajadores participaran en el mejoraramiento de la empresa (Kikeri, 1998). En Colombia, en las empresas manufactureras privatizadas los salarios promedio fueron 25% más altos después de las privatizaciones (Pombo y Ramírez, 2003). Sin embargo, es posible que como ha sido la experiencia en otros países, otras condiciones laborales se hayan deteriorado y haya sido erosionada la capacidad de influencia de los sindicatos.

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 a los posibles daños que sufren los despedidos, éstos 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, y por lo tanto dejan a los trabajadores en una mejor situación (Galal, et al., 1994). La información fragmentaria que se conoce para algunas empresas da crédito a la

afirmación de que los paquetes de retiro en general han sido generosos (Kikeri, 1998).

En Colombia el impacto neto de la privatización sobre el bienestar de los trabajadores ha sido estudiado por Fainboim (2000) en el caso de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. Su conclusión es que el efecto neto es cercano a cero, una vez se tiene en cuenta que las pérdidas de bienestar debidas al despido de 2.743 empleados fue aproximadamente compensada por las contrataciones indirectas de algunos de ellos a través de contratos de servicios, los pagos a quienes de acogieron a los planes de retiro voluntario, los mayores salarios para el personal que permaneció empleado y otros beneficios por capacitación y seguridad industrial.

C. Efectos sobre los consumidores

Los efectos sociales y distributivos más importantes de las privatizaciones posiblemente no son los laborales, sino los que afectan a los consumidores. Típicamente, las privatizaciones de los servicios públicos acarrean aumentos importantes de tarifas, que afectan más fuertemente a los grupos de bajos ingresos. Sin embargo, en sentido contrario opera el efecto de aumentar la cobertura de los servicios, que tiende a beneficiar a grupos en promedio más pobres aún. Por consiguiente el efecto neto sobre pobreza y desigualdad resulta de la combinación de ambos factores.

Un estudio comparativo para Argentina, Bolivia y Nicaragua ha estimado estos efectos, con conclusiones muy reveladoras (McKenzie y Mookherjee, 2003). En Argentina los efectos fueron positivos para todos los deciles en las privatizaciones de electricidad y agua. En electricidad los beneficios para el 30% más pobre representó 2-3% del ingreso. En Bolivia, la privatización de los teléfonos benefició sobre todo a la clase media, donde ocurrieron las mayores expansiones de cobertura. En los deciles 5 a 7, las beneficios netos fueron equivalentes al 5 o 6% del ingreso. La privatización del agua en la conurbación de La Paz y El Alto produjo beneficios del mismo orden de magnitud para los deciles más bajos debido al mayor acceso. La fallida privatización del agua en Cochabamba habría producido efectos negativos para los más pobres debido a los aumentos de tarifas. En electricidad, la privatización boliviana tuvo efectos positivos para todos los deciles, excepto el más rico. Finalmente, en Nicaragua la privatización eléctrica produjo pequeñas ganancias en los deciles 2 a 6, y pequeñas pérdidas en los demás.

Los efectos finales sobre la desigualdad y la pobreza resultan en definitiva favorables para la mayoría de las privatizaciones, aunque modestos (reducciones del orden de 0,01 o menos en el coeficiente Gini y de dos puntos porcentuales en la tasa de incidencia de la pobreza). Con una sola excepción de los casos considerados, no resulta válida la percepción popular de que las privatizaciones aumentan la pobreza o la desigualdad.

No hay estudios comparables para Colombia. Sin embargo, en su análisis sobre la privatización de la Empresa de Energía de Bogotá, Fainboim (2000) ha calculado que se produjo un efecto neto negativo en el bienestar de los consumidores (por valor de $156,3 mil millones) porque tuvieron que empezar a pagar por el servicio los usuarios ilegales o morosos, efecto que fue mayor a la mejora en la calidad del servicio

y la disminución en la accidentalidad de los usuarios. Esta conclusión contrasta con la evidencia internacional, donde los efectos favorables para el consumidor, y especialmente para los grupos de bajos ingresos, provienen de los aumentos de cobertura, que en este caso fueron de muy poca importancia. Esta pérdida para los consumidores debe compararse con el beneficio social neto total de la privatización, el cual fue $1.695 miles de millones, buena parte del cual ocurrió por liberación de capital que tendría que haber sido invertido por la ciudad y por mayores impuestos pagados a la ciudad. Por consiguiente, a pesar de los efectos negativos sobre los consumidores los efectos sociales totales fueron muy positivos.

D. Las discretas razones del desencanto

Es difícil identificar con precisión las razones del fuerte rechazo que enfrentan las privatizaciones en América Latina. En esta sección hemos visto que las pérdidas de empleo, aunque muy sustanciales como proporción de la planta de personal permanente de las empresas antes de ser privatizadas, fueron en realidad modestos en proporción a la fuerza de trabajo o al desempleo y tendieron a ser compensadas rápidamente, y en un alta proporción, a través de los re-enganches de personal de las mismas empresas o de sus proveedores. En el proceso, las condiciones laborales (aunque no los ingresos) de los trabajadores se deterioraron en algunos casos.

Al menos desde el punto de vista laboral, los efectos nocivos de las privatizaciones parecen haber sido concentrados en el tiempo y en un número reducido de empresas e individuos. También han incurrido costos algunos grupos de consumidores, especialmente de niveles de ingreso medios o bajos, por razón de los aumentos de tarifas. Sin embargo, los mayores beneficios de las privatizaciones han ido a los grupos de ingresos bajos a través de la mayor cobertura de los servicios. A diferencia de los costos incurridos por algunos grupos de trabajadores, que han sido concentrados en el tiempo, estos beneficios han sido de naturaleza más permanente. Por consiguiente, el balance de costos y beneficios sociales parece ampliamente positivo para las privatizaciones.

Las razones del descontento no deben buscarse en estos análisis convencionales de costos y beneficios sino en otras dimensiones, en particular en la percepción sobre la transparencia de los procesos de privatización y en factores de psicología que influyen en el comportamiento económico de las personas, pero que suelen ser ignorados por la microeconomía. Hay una estrecha relación entre el rechazo a las privatizaciones y la percepción de corrupción, según se desprende de análisis basados en las encuestas del Latinobarómetro en 17 países de la región (Lora y Panizza, 2003). Entre los factores de psicología que influyen en la percepción, hay varios que deben destacarse. El primero es la tensión entre la vida real de las personas y las estadísticas: en la percepción pesa mucho más la tragedia de quienes han resultado perjudicados que una agregación estadística de las pequeñas ganancias de un número diverso de individuos sin identidad. El segundo factor es el sesgo psicológico de rechazo a las pérdidas, que lleva a los individuos a darle mucho mayor peso en sus percepciones a las pérdidas que a las ganancias con respecto a su situación inicial. El tercero es el sesgo de percepción hacia el corto plazo, que lleva a los individuos a observar los cambios bruscos de corto plazo, pero no los cambios gradua-

les a través del tiempo. Un factor adicional es la tendencia a agrupar varios eventos que han ocurrido simultáneamente y asociarlos como causa de los cambios observados en el corto plazo. En materia de políticas económicas, el "Consenso de Washington" o el "modelo económico neoliberal" son el denominador común bajo el que se agrupan un conjunto de políticas cuyos efectos separados son difíciles de distinguir para cualquier observador, y por consiguiente tienden a ser rechazadas en conjunto. Y, finalmente, está la tensión ideológica entre, por un lado, principios ideológicos que se consideran sacrosantos, como el derecho al agua u otros servicios básicos que en opinión de una proporción muy alta de latinoamericanos no deberían dejarse expuesto a los apetitos mercantilistas del sector privado, y por otro lado la realidad económica de empresas estatales que han resultado inoperantes e insostenibles.

IV. Las reformas laborales y sus efectos[15]

La legislación laboral fue el área de menos reforma entre las áreas de políticas estructurales promercado más importantes. En contra de lo que a menudo se afirma, la legislación laboral en la región no se flexibilizó en promedio, pues hubo reformas en una y otra dirección. Colombia fue uno de los pocos países que tomó medidas para suavizar las normas de protección del empleo y facilitar las condiciones de contratación laboral. La reforma de 1991 redujo e hizo más predecibles los costos de despido para los trabajadores de menos de 10 años de antigüedad. Aunque las indemnizaciones de despido aumentaron para los trabajadores de antigüedad mayor, eliminó la cláusula de reincorporación que introducía una gran incertidumbre a las empresas. También se flexibilizaron los períodos de prueba y se facilitó la contratación temporal. La reforma a la seguridad social de 1993 operó en la dirección contraria pues elevó sustancialmente los costos de afiliación a la seguridad social. Finalmente, la reforma de 2002 flexibilizó la jornada laboral, redujo los recargos por dominicales y festivos, redujo la indemnización por despido sin justa causa y bajó los aportes para-fiscales para trabajadores adicionales de bajos salarios (Universidad Externado de Colombia, 2003). El salario mínimo ha sido tradicionalmente muy estable en Colombia, pero tuvo un aumento del 9% en términos reales en 1999 y 2000, al bajar la inflación más rápidamente de lo esperado en esos años.

A. Los efectos de las normas de estabilidad laboral

Con el propósito de mejorar la estabilidad del empleo, la legislación laboral en América Latina establece las normas más ambiciosas de protección del empleo en el mundo. Así lo sugiere un índice elaborado por Botero, *et al.*, (2003), el cual considera: i) si se permite el empleo a voluntad y si el cese por razones económicas es considerado como una causa justa de despido, ii) los procedimientos que un empleador debe seguir y las autorizaciones que debe obtener antes de efectuar despidos individuales o colectivos, iii) el preaviso y la indemnización por despido, y iv)

[15] Esta sección se apoya en material preparado conjuntamente por Carmen Pagés y el autor para el Capítulo 7 de BID (2003).

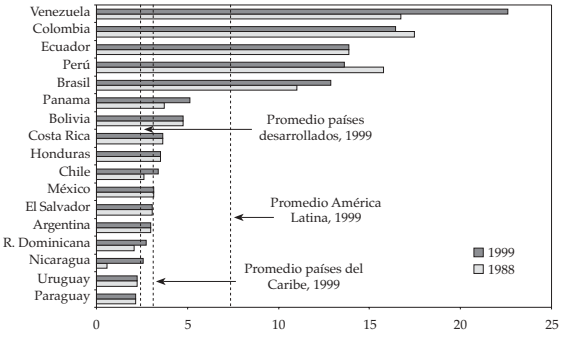
si la seguridad del empleo está consagrada en la constitución del país. Colombia es caso típico dentro de América Latina. Sin embargo, si se miden no los requisitos sino los costos de estas normas para las empresas, como lo hacen Heckman y Pagés (2004) en una medida alternativa que comprende el preaviso, la indemnización por despido y las contribuciones a cuentas de ahorro individuales obligatorias, Colombia es uno de los países con normas más costosas de protección al empleo, a pesar de la reforma de 1991 (aunque sin considerar la reforma del 2002, que redujo marginalmente dichos costos) (Gráfico 4).

La evidencia internacional sugiere que las normas de protección al empleo tienen a lo sumo un efecto modesto sobre la estabilidad laboral. Un indicio de esto es que todos los países, no importa cual sea su legislación en esta materia, tienen tasas muy altas de rotación del empleo. Típicamente, en casi cualquier economía en un año cualquiera se destruyen o se crean el 25% de los empleos. Esto sugiere que la legislación no impide que las firmas cierren o redimensionen su personal cuando las circunstancias permanentes en que operan así lo exigen. Sin embargo, la evidencia también indica que las normas sí logran reducir las fluctuaciones de muy corto plazo en el empleo. Por consiguiente, las normas sí parecen lograr alguna mejora en la estabibilidad media del empleo.

Gráfico 4

COSTO DE LA ESTABILIDAD LABORAL, FINES DE LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA

(meses salarios)



Fuente: tomado del *BID*, (2003). Heckman y Pagés, (2002).

En el caso colombiano, un estudio de Kugler (2004) que analizó la duración media del empleo antes y después de 1991, encontró que la inestabilidad del empleo aumentó después de las reformas y que este cambio se produjo en todos los sectores, y no sólo en los sectores de bienes comerciables (como cabría prever si esos cambios se debieran principalmente a la apertura comercial que tuvo lugar casi simultáneamente). Por consiguiente, la flexibilización sí tuvo un efecto adverso, aunque modesto, sobre la estabilidad.

Puesto que las normas reducen los despidos en épocas de problemas económicos, también es probable que reduzcan las contrataciones en épocas de buena situación económica. Las firmas toman decisiones más conservadoras con respecto a las contrataciones a fin de evitar reajustes costosos en caso de que la situación económica no tome el curso previsto. Los estudios empíricos más firmes para América Latina son el de Saavedra y Torero (2002) en relación con Perú y el de Mondino y Montoya (2004) para Argentina. En ambos estudios se encuentra que normas que aumentan la estabilidad laboral van asociadas a tasas de empleo industrial más bajas. Sin embargo, en estudios de las reformas laborales de Chile y Brasil no se encontraron indicios de efectos estadísticamente significati-

vos[16]. Estos resultados indican que los efectos de la flexibilización del mercado laboral sobre el empleo son modestos y posiblemente difieren de un país a otro, según las circunstancias en que se llevan a cabo las reformas.

Dos campos en los cuales se observa que las normas en materia de seguridad del empleo tienen efectos importantes e indeseables son la duración del desempleo y la composición del empleo por edad, sexo y nivel de calificación. Hay indicios de que las disposiciones más estrictas en materia de seguridad del empleo tienden a prolongar la duración del desempleo. A medida que las firmas se vuelven más reacias a contratar trabajadores (por temor del gran costo de despedirlos más adelante), los trabajadores desempleados tienen mayores dificultades para conseguir otro trabajo[17]. En Colombia, Kugler (2004) observa que, tras la reforma de 1990, la duración media del desempleo disminuyó en comparación con lo que era antes de la reforma. Su análisis parece indicar que las disposiciones en materia de seguridad del empleo aumentan al mismo tiempo la duración del empleo y la duración del desempleo.

También hay indicios de que las disposiciones en materia de seguridad del empleo no afectan a todos por igual. En dos estudios realizados en Chile se observa que las disposiciones en materia de seguridad del empleo no son neutrales para grupos de distintas edades y distintos niveles de calificación. Se observa que, con normas en materia de seguridad del empleo más estrictas, el empleo toma un sesgo que favorece a los trabajadores en la edad más productiva y de mayor edad, al mismo tiempo que reduce el empleo de los trabajadores más jóvenes. Asimismo, una mayor protección del empleo está asociada a una disminución relativa de la demanda de trabajadores no calificados en comparación con los trabajadores calificados[18]. Los efectos son considerables. Por ejemplo, un aumento de 10% en el costo de las normas de estabilidad reduce la tasa de empleo de los trabajadores jóvenes no calificados casi 0,5 puntos porcentuales. Para los jóvenes calificados, el efecto es menor pero aun así importante. Para los trabajadores de mayor edad, estos efectos se revierten y las tasas de empleo aumentan con la protección del empleo. Para tener una idea de la magnitud, como parte de la reforma realizada en Chile en 1990 se incrementó el costo de la estabilidad laboral en un tercio, aproximadamente. Las estimaciones parecen indicar que esta reforma podría haber reducido la tasa de empleo de los jóvenes no calificados 1,5 puntos porcentuales.

B. Los efectos de las reformas a la seguridad social

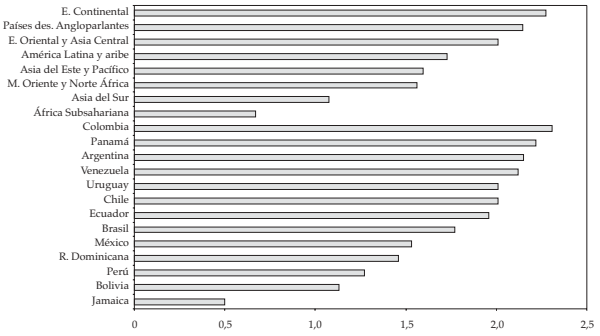
Tanto las contribuciones que se exigen como las prestaciones que se ofrecen en los sistemas de seguridad social de América Latina son más bajas en promedio que en los países desarrollados. El Gráfico 5 presenta un índice de seguridad social que combina la magnitud de las pres-

[16] Véanse Pagés y Montenegro (1999) para Chile y P. de Barros y Corseuil (2004) para Brasil.

[17] Véanse Nickel y Layard (1999) y las referencias en dicha obra.

[18] Pagés y Montenegro (1999) y Montenegro y Pagés (2004).

Gráfico 5
ÍNDICE DE SEGURIDAD SOCIAL (0-1)



Fuente: tomado del *BID*, (2003). Botero *et. al.*, (2002).

taciones en los rubros de pensión a la vejez, seguro de salud, maternidad y seguro de desempleo[19]. Según este índice, las normas en materia de seguridad social confieren menos protección a los trabajadores en América Latina que en otros países industrializados y en los países de Europa oriental y Asia central. Sin embargo, Colombia es uno de los pocos países donde los sistemas de seguridad social ofrecen más prestaciones que en el promedio de los países industrializados anglosajones (aunque estos indicadores son anteriores a la reforma de 2002, ésta redujo sólo marginalmente algunas de estas prestaciones).

La intención de las ambiciosas normas de seguridad social es el bienestar de los trabajadores. Si las normas que procuran mejorar las condiciones de trabajo y las prestaciones lograran su cometido sin costo alguno, la tarea de los legisladores sería bastante sencilla. Simplemente tendrían que ponerse de acuerdo sobre las prestaciones que deberían abordarse en la legislación y en las normas y deberían asignar recursos para velar por su cumplimiento. Desafortunadamente, la realidad no es tan simple. La normativa implica transferencias obligatorias de empleadores a empleados y su efecto en el mercado laboral depende de quién sufraga en la práctica el costo de dichas transferencias. Una transferencia no implica necesariamente un costo adicional para los empleadores o un desincentivo para contratar mano de obra. Eso depende de si los empleadores pueden transferir el costo a los trabajadores en forma de una remuneración más baja.

Consideremos, por ejemplo, una reforma que introduce un sistema de seguros de salud que implica la promesa de mejor acceso y mejores servicios de salud para los trabajadores pero eleva las contribuciones a la seguridad social a cargo de las empresas, como ocurrió en Colombia en la reforma de 1993. ¿Sería esta disposición una dádiva para los trabajadores y una carga adicional para los empleadores? Los empleadores probablemente respondan ofreciendo salarios más bajos a los empleados a fin de compensar el aumento del costo. Algunos trabajadores, para quienes la reducción de los salarios resultaría inaceptable, se retirarían del mercado la-

[19] La fuente de este índice es Botero y otros (2003). El índice es la suma normalizada de los siguientes componentes: la diferencia entre la edad de la jubilación y la esperanza de vida; los meses de contribuciones necesarios para una jubilación normal con derecho a participar en programas de seguro médico y de desempleo, si los hubiere; las contribuciones a planes de pensiones y seguro de invalidez, seguro médico y seguro de desempleo; la tasa de reemplazo de las pensiones; la tasa de reemplazo de las prestaciones de seguro médico; los meses de contribuciones necesarios para tener derecho a prestaciones y seguro médico; y el plazo de espera para las prestaciones de seguro médico.

boral, mientras que otros estarían dispuestos a trabajar con salarios más bajos porque valoran la importancia de los servicios de salud ofrecidos. Si los trabajadores estuvieran dispuestos a aceptar una reducción salarial que equivaliese exactamente al aumento en la tasa de contribución, los empleadores no absorberían ningún costo, pero quizás habría una reducción en la participación laboral y por consiuguiente en el empleo. En cambio, si los trabajadores no estuvieran dispuestos a aceptar una reducción salarial (o si tal cosa no fuera posible debido al piso salarial impuesto por el salario mínimo) el costo de la nueva norma sería sufragado por las firmas, habría una reducción del empleo más sustancial debido a razones de demanda y, como resultado aumentaría el desempleo. Por consiguiente, los efectos que tenga un aumento en la seguridad social no depende solamente de lo que diga de la norma sino del funcionamiento del mercado laboral.

Uno de los corolarios de este análisis es que las normas que establecen prestaciones que los trabajadores están muy dispuestos a pagar aumentan su bienestar sin afectar mayormente al mercado laboral, mientras que las normas o prestaciones poco deseadas por los trabajadores llevan a la pérdida de empleos. Otro corolario es que si el salario mínimo u otra forma de salario base impide el reajuste salarial, una norma que en principio sería neutral podría reducir el empleo y aumentar el desempleo.

¿Qué pruebas empíricas hay de esos efectos? ¿Están los trabajadores dispuestos a pagar las prestaciones? ¿Disminuye sustancialmente el empleo a raíz de las normas que aumentan las prestaciones? Heckman y Pagés (2004), tras un examen de la bibliografía sobre los efectos de las prestaciones obligatorias y las contribuciones de seguridad social en los salarios y el empleo, concluyen que "en general, las pruebas disponibles en relación con América Latina parecen indicar que por lo menos una parte del costo de los beneficios no salariales se traslada a los trabajadores en forma de salarios más bajos". Con base en un panel con series de tiempo de países de América Latina y países industrializados, Heckman y Pagés encuentran que en América Latina los trabajadores absorben entre 52% y 90% del costo y los empleadores pagan el resto. Se observan efectos también en el empleo. Heckman y Pagés estiman que un aumento de 10 puntos porcentuales en las contribuciones de seguridad social lleva a una disminución de 1,7 puntos porcentuales en la tasa general de empleo en relación con la población. Estos efectos son significativos, a pesar de que son mucho menores que los que se obtendrían si los empleadores absorbieran la totalidad del costo. Estas estimaciones coinciden con las obtenidas en estudios de países. Por lo tanto, hay pruebas bastante contundentes de que, aunque los empleados probablemente paguen gran parte de las prestaciones, las normas que establecen prestaciones obligatorias tienen un costo en términos de menos empleos.

En vista de que los trabajadores pagan gran parte de las prestaciones, se podría afirmar que la reglamentación del mercado laboral en realidad no mejora la situación de los trabajadores. Sin embargo, este argumento no tiene en cuenta que las regulaciones podrían ayudar a los trabajadores a conseguir beneficios que no podrían alcanzar individualmente y sin coordinación. Por ejemplo, un trabajador podría estar dispuesto a negociar una reducción salarial a cambio de mejor seguridad social, pero eso no puede con-

seguirlo a menos que haya una norma que introduzca cambios en el régimen de seguridad social. No obstante, una reglamentación excesiva perjudicaría a la economía si los legisladores fueran más allá de lo que los trabajadores estuvieran dispuestos a pagar o contribuir para conseguir esas prestaciones. Este asunto es especialmente pertinente en relación con los trabajadores de menores niveles de ingreso, quienes seguramente prefieren algo más de ingresos disponibles para sufragar sus gastos más inmediatos que pagar las contribuciones para asegurar su futuro o su salud.

La evidencia sugiere que éste es un problema importante. Tres de cada cinco trabajadores de América Latina no están cubiertos por los programas de seguridad social obligatorios. Eso no se debe solamente a que muchos de los trabajadores trabajan por cuenta propia y, por lo tanto, no tienen que efectuar aportes: en varios países, la mitad o más de las personas empleadas no están amparadas por programas de ese tipo. La protección excesiva ayuda a explicar también por qué en América Latina es menos probable que los programas de seguro social abarquen a trabajadores más pobres que a trabajadores de ingreso mediano o elevado. Por supuesto, eso podría explicarse también por el hecho de que los trabajadores de ingresos bajos tienden más a estar empleados en firmas que evaden las leyes, pero entonces sería necesario explicar por qué los trabajadores más pobres se concentran en esas firmas. Una protección excesiva también ayuda a explicar por qué los trabajadores más jóvenes (que suelen estar amparados por las contribuciones de otros integrantes de la familia) tienden menos a estar comprendidos en esos programas que los trabajadores en la edad más productiva o de mayor edad.

Las regularidades que se observan en la cobertura de los programas de seguridad social en América Latina sustentan estas hipótesis. En promedio, mientras que sólo 45% de los trabajadores que no han terminado la escuela primaria están protegidos, la cobertura se eleva a 85% para los trabajadores que tienen por lo menos algunos estudios terciarios. Los programas de seguridad social protegen más al trabajador en la edad más productiva que a los jóvenes: la cobertura pasa de 52% de los trabajadores de 15 a 24 años a 71% de los trabajadores de 24 a 49 años. La cobertura también presenta un sesgo a favor de los trabajadores con una remuneración elevada: mientras que sólo 25% de los trabajadores que ganan el salario mínimo tiene cobertura, 80% de los trabajadores con un salario superior al triple del mínimo está protegido (*BID*, 2003, Capítulo 7).

Durante los años noventa, muchos países de la región, incluyendo a Colombia, llevaron a cabo reformas de los sistemas de pensiones, convirtiendo los sistemas de reparto en sistemas de capitalización plena o parcial. Una de las ventajas de estos sistemas es que tienden a reforzar el nexo entre las contribuciones y las prestaciones. En consecuencia, los trabajadores están más dispuestos a aceptar salarios más bajos a fin de participar en estos programas. Sin embargo, en Colombia, como en otros países, se elevaron al mismo tiempo las contribuciones a fin de reducir los desequilibrios actuariales. Por lo tanto, el efecto de las reformas en el empleo es ambiguo: mientras que una mayor relación entre contribuciones y prestaciones puede reducir el costo del empleo, un aumento de las contribuciones puede incrementarlo.

No hay indicios de que, con las reformas de los planes de pensiones, los trabajadores o las

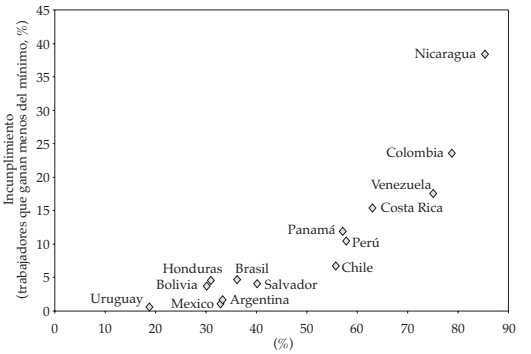
firmas estén ahora más dispuestos a pagar las prestaciones. En cambio, de acuerdo con Heckman y Pagés (2004) sí es claro que el efecto negativo de las contribuciones de seguridad social en el empleo aumentó después de las reformas. La explicación podría radicar en el hecho de que, cuando los trabajadores pasan del sistema de reparto al sistema de capitalización, sus contribuciones financian no sólo cuentas individuales, sino también las pensiones de aquellos que quedan en el sistema antiguo, razón por la cual los trabajadores tal vez no estén muy dispuestos a pagar contribuciones que evidentemente financian a otros sin ofrecerles nada a cambio.

C. Los efectos sociales del salario mínimo

En la mayoría de países latinoamericanos los niveles promedio de los salarios mínimos en los noventa fueron inferiores a la década anterior. Solamente en Chile y Costa Rica el poder de compra de los salarios mínimos aumentó apreciablemente entre una década y otra. En Colombia el poder de compra promedio del salario mínimo fue prácticamente igual en las dos décadas. Sin embargo, entre fines de los ochenta y mediados de los noventa el salario mínimo real declinó gradualmente, acumulando una pérdida máxima de 8% en 1996. Después de un período de estabilidad, se elevó más de 5% en 1999 y un 4% adicional en el 2000, debido en parte a una reducción inesperada de la inflación, y en parte a decisiones de la Corte Constitucional. En la práctica, el salario mínimo real se ha movido así en los últimos años en forma contraria al ciclo económico, posiblemente contribuyendo a agudizarlo en ambas direcciones.

El nivel relativo del salario mínimo en Colombia está entre los más altos de la región, pues equivale a cerca del 80% del salario del trabajador medio. El nivel relativo del salario mínimo es uno de los factores que más incide en el cumplimiento del salario mínimo. En efecto, los mayores porcentajes de trabajadores que ganan menos que el mínimo se observan en Nicaragua y Colombia, países donde el salario mínimo es alto en términos relativos (Gráfico 6). Esta relación sugiere claramente que los intentos de elevar el salario mínimo en buena parte se diluyen por la evasión de las normas, y que la evasión es más alta a niveles mayores del salario mínimo. Como es de esperarse, las tasas de incumplimiento son mayores entre los trabajadores de menor educación. En el país típico de la región, cerca de 21% de los trabajadores que tienen hasta educación primaria completa ganan por debajo del mínimo. En Colombia, aproximadamente dos de cada tres trabajadores de baja educación reciben salarios por debajo del mínimo. La tasa de incumplimiento para trabajadores con educa-

Gráfico 6
NIVEL E INCUMPLIMIENTO DEL SALARIO MÍNIMO



Nota: el salario utilizado en esta comparación es la mediana de los salarios de los trabajadores entre 26 y 40 años que trabajan más de 30 horas en el período de referencia de las encuestas.
Fuente: tomado del *BID*, (2003). Basado en datos oficiales.

ción secundaria se reduce al 5% para el país típico, pero en Colombia, supera el 20%.

Las diferencias entre países y a través del tiempo en el nivel y cobertura de los salarios mínimos son tan grandes que es aventurado hacer afirmaciones de tipo general sobre los efectos del salario mínimo. Cuando en un país el salario mínimo ha sido inestable y su cobertura muy baja es posible que su influencia sobre los demás salarios y sobre el nivel y la estructura del empleo sea mucho menor que en otro país donde el salario mínimo se caracterice por su estabilidad y aceptación social, como es el caso en Colombia. El mensaje central que se extrae de los estudios empíricos para el caso de Colombia es que el salario mínimo ayuda a elevar los salarios de quienes ganan alrededor del mínimo (incluso ligeramente por debajo del mínimo), pero al costo de reducir las posibilidades de empleo de este tipo de trabajadores. Esto aplica también para trabajadores "informales", es decir que trabajan en pequeñas empresas o que no tienen contrato de trabajo. El balance entre los beneficios del mayor salario y el costo de las menores posibilidades de empleo tiende a ser positivo para la distribución del ingreso, al menos en el largo plazo.

Aunque en Colombia muchos trabajadores ganan por debajo del mínimo, el salario mínimo tiene una gran efectividad, entendiendo por tal cosa la proporción de trabajadores que ganan aproximadamente el mínimo y que, como veremos, sus remuneraciones son por lo tanto muy influidas por el salario mínimo. En Colombia, uno de cada tres trabajadores tiene remuneraciones entre uno y dos salarios mínimos. En ningún otro país se observa una concentración semejante de ingresos alrededor del mínimo. El salario mínimo tiene una enorme influencia en las remuneraciones de los trabajadores no calificados del sector formal, como se evidencia en el comportamiento de los salarios de los obreros en la industria. Pero el salario mínimo en Colombia influye también en las ocupaciones informales. Entre los trabajadores informales, aunque cerca del 20% ganan menos del mínimo, otro 40% gana entre uno y dos salarios mínimos, y muchos de ellos niveles iguales o muy próximos al mínimo.

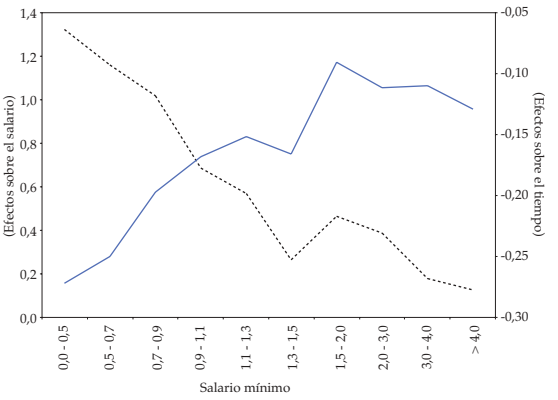
El aumento del desempleo en Colombia desde mediados de los noventa encuentra su principal explicación en el lento crecimiento económico y el desplome de la inversión privada, agravada por los problemas del sector financiero y la inseguridad económica. Sin embargo, es importante preguntarse si los ajustes del salario mínimo contribuyeron a agudizar el problema, ya que en el el período más crítico de bajo crecimiento (1997-1999), dichos ajustes superaron la tasa de inflación, que se redujo rápidamente, en parte también por efecto de la recesión. William Maloney y Jairo Núñez (2004) se han concentrado precisamente en ese período y han encontrado que por cada punto porcentual de aumento del salario mínimo, el empleo se reduce 0,15%. Esto implica que el aumento de 9% en el salario mínimo real en 1999-2000 redujo el empleo en 1,4%[20].

[20] Esta elasticidad es algo más baja que la obtenida por estudios anteriores para Colombia. Bell (1997) estimó que el aumento de 10% del salario mínimo real entre 1981 y 1987 fue responsable de una reducción en el empleo en un rango entre 2% y 12%.

La probabibilidad de perder el empleo debido al aumento del salario mínimo no afecta por igual a todos los trabajadores. Para quienes ganan salarios bajos es mayor y puede llegar al doble del promedio para quienes ganan menos del salario mínimo. La razón de este efecto, que resulta sorprendente, es que los aumentos del salario mínimo se reflejan más que proporcionalmente en el corto plazo en las remuneraciones de los trabajadores con salarios ligeramente por debajo del mínimo (en cambio, el efecto es menos que proporcional para trabajadores de salarios más altos; véase Gráfico 7). El fuerte efecto contemporáneo del salario mínimo sobre los salarios más bajos desafía la creencia de que los segmentos formal e informal del mercado laboral están nítidamente separados y que, quienes caen en este segundo segmento, están al margen de la influencia directa de las normas laborales. Lo que sugiere este resultado es, precisamente, que el salario mínimo puede operar como una señal muy fuerte de fijación de salarios cuando, como es el caso en Colombia, su valor es ampliamente conocido y respetado socialmente. Esto implica también que el salario mínimo ejerce una influencia favorable sobre la distribución del ingreso y, posiblemente, sobre los niveles de pobreza en el corto plazo, en forma consistente con estudios de corte transversal, que reseñamos enseguida. Debe tenerse en cuenta que estos efectos se refieren al muy corto plazo (un trimestre) y pueden diluirse con el paso del tiempo. Estas conclusiones empíricas son muy consistentes con las provenientes de estudios para Brasil y Chile, dos países donde el salario mínimo también es muy efectivo (Fajnzylber, 2001; Cowan, *et. al.*, 2003).

Gráfico 7

IMPACTO DEL SALARIO MÍNIMO SOBRE EL SALARIO Y EL EMPLEO EN COLOMBIA



Fuente: tomado del *BID*, (2003). Maloney y Núñez, (2003).

El impacto del salario mínimo sobre la pobreza ha sido estudiado para un conjunto de 22 países en desarrollo (13 de ellos latinoamericanos) por Lustig y McLeod (1997). Su conclusión es que los aumentos (o disminuciones) en el salario mínimo real están asociados con reducciones (o aumentos, respectivamente) en los niveles de pobreza en el corto plazo. Esa relación se sostiene para distintas mediciones de pobreza, tanto si las economías están creciendo o contrayéndose, al igual para la población rural o urbana, y es consistente con otros análisis que muestran que los aumentos de salario mínimo tienen una influencia favorable, aunque muy modesta en tamaño, sobre la distribución del ingreso (*BID*, 1998, Capítulo 6)[21]. Pero, como los autores advierten: "Estos resultados, sin embargo, no implican una aprobación rotunda de los aumentos del salario mínimo como medida eficaz para re-

[21] En cambio, no es consistente con estudios para Estados Unidos que muestran que el salario mínimo no contribuye a reducir la pobreza (Neumark y Wascher, 2002).

ducir la pobreza en relación con su costo. Un salario mínimo más alto parece aumentar el desempleo… Si las leyes en materia de salario mínimo tienen un efecto negativo en el crecimiento, podrían perjudicar a los pobres en el largo plazo" (página 81).

V. Los efectos sociales de otras reformas estructurales

A. La liberalización financiera y sus efectos sociales

Las reformas financieras en América Latina fueron la segunda área de reforma más importante en profundidad y cobertura, de acuerdo con los indicadores presentados en el Gráfico 1. Sus principales objetivos fueron otorgar mayor libertad de funcionamiento a los intermediarios financieros y reforzar los mecanismos de regulación prudencial y supervisión. La liberación consistió en eliminar controles a las tasas de interés, reducir coeficientes de encaje y desmontar mecanismos de inversiones forzosas y créditos dirigidos. En Colombia, estas medidas se adoptaron a comienzos de los noventa, y fueron complementadas, como en la mayoría de otros países, por el establecimiento de sistemas modernos de regulación prudencial mediante la adopción de los requisitos mínimos de capital ponderados por riesgo establecidos por el Acuerdo de Basilea. Otros aspectos salientes del proceso de reforma financiera en Colombia fue la apertura del sector a la inversión extranjera y el tránsito de un sistema de banca especializada hacia uno de banca universal, con menores restricciones a los servicios y actividades permitidos a los bancos y otros intermediarios financieros. La liberalización de los movimientos internacionales de capitales que es considerada a veces como parte de la reforma financiera no se discute en este artículo, pues debe entenderse mejor como una reforma de política macroeconómica ya que sus efectos dependen crucialmente de la interacción con las políticas monetarias, cambiarias y fiscales.

La evidencia sobre los efectos laborales de las reformas financieras es muy escasa. Sin embargo, los pocos estudios existentes indican que es infundada la opinión de que los pequeñas empresas y los microempresarios están padeciendo ahora mayores limitaciones crediticias por cuenta de las reformas.

El cierre de numerosos bancos estatales es una los factores que podría haber contribuido a reducir el crédito para las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, la evidencia para Argentina, Chile y Colombia muestra que la banca estatal dedica una proporción sustancialmente menor de sus recursos a la pequeña y mediana empresa que la banca privada. Esta tendencia parece combinarse en 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 la pequeña y mediana empresa en Colombia fue 15 puntos menor que en la banca privada (Clarke y otros, 2002). Por consiguiente, en la medida en que las reformas financieras han permitido un mayor crecimiento del crédito otorgado por la banca privada, las pequeñas y medianas empresas han estado mejor atendidas.

La mayor importancia que ha adquirido la banca extranjera en América Latina podría ser otra causa de reducción del crédito a los pequeños negocios. Esto podría ocurrir si los bancos extranjeros desplazan del mercado a bancos na-

cionales 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 sí da base a 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 es 26% en los bancos privados. 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 la pequeña y mediana empresa (Clarke y otros, 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 pequeñas y medianas empresas serán favorables. Con base en encuestas de opinión entre más de 4,000 empresas en 38 países en desarrollo, se ha encontrado 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 empresas más grandes, pero las de menor tamaño también se benefician (Clarke y otros, 2001).

La evidencia mencionada hasta ahora se refiere al crédito dirigido a la pequeña y mediana empresa, que posiblemente es irrelevante para los pobres, quienes solo pueden recibir crédito en cuantías 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 rápidamente 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, incluyendo a Colombia, los bancos comerciales otorgan el 29% del crédito total que reciben las microempresas. Las organizaciones no gubernamentales que se han transformado en entidades financieras reguladas, junto con otros intermediarios financieros especializados proveen otro 45%. 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 800 dólares, que representan aproximadamente seis meses del ingreso per capita 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 desarrollos a las reformas financieras de la última década. Sin embargo, sin duda han sido favorecidas por el crecimiento del sistema crediticio, la mayor competencia, el mejor ambiente 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

entre 78 países en desarrollo, que mostró que para el 44% de los bancos que prestan servicios a la empresa pequeña y micro, la principal razón es la mayor competencia en el mercado de crédito a las empresas medianas y grandes (Jenkins, 2000).

B. Los efectos sociales de las reformas tributarias

Las implicaciones sociales de las reformas tributarias han sido objeto de mucho menos atención que las demás reformas discutidas en este artículo. 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. Hasta mediados de los noventa, muchos países hicieron esfuerzos para reducir las exenciones y las posibilidades de elusión tributaria y para fortalecer la administración tributaria (*BID*, 1996, Parte 2, Cap. 3; Lora, 2001).

Colombia avanzó notablemente en mejorar la estructura técnica de varios impuestos, especialmente el impuesto a la renta y el *IVA* durante la década del ochenta. Durante los noventa las necesidades de recursos tributarios y la dificultad para lograr consensos políticos se confabularon para producir el resultado contrario. Las tasas de todos los impuestos importantes se elevaron, y aumentaron las exenciones y la complejidad del sistema, minando así la efectividad del sistema. De esta forma, desde el punto de vista de la neutralidad y la eficiencia, Colombia ha sufrido un proceso de contrarreforma tributaria desde fines de la década del ochenta (véase el Gráfico 1).

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 por el cambio en el costo de uso del capital, principalmente. 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 con el capital (Cárdenas y Gutiérrez, 1997).

La segunda pregunta es si las reformas afectaron la oferta laboral, al haber cambiado los incentivos a trabajar. Esta discusión, que ha sido 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 trabajar pueda alterarse por el nivel de impuestos. Sin embargo, en dos aspectos el tema sí es importante. Primero, en que los impuestos a los ingresos pueden influir en la informalidad, pues afectan la decisión de las personas de trabajar como empleados o como trabajadores independientes y la decisión de las empresas de hasta qué punto 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 en quién 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 países de América Latina, incluído Colombia, están excluidos del *IVA* muchos productos de consumo básico, como los alimentos, que pesan mucho más en la canasta de los trabajadores, especialmente los de bajos ingresos, que en otros individuos (*BID*, 1998, Capítulo 8; para el caso colombiano Steiner y Soto 1998). 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 programas. Finalmente, los análisis convencionales de incidencia fiscal suelen suponer que el costo del *IVA* se traspasa completamente al precio de los bienes finales, pero este supuesto dista de ser real 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 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 como 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 ningún efecto de 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 y sociales (Shah y Whalley, 1991; Lora, 1995).

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

Bibliografía

Bell, L. A. (1997), The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia. *Journal of Labor Economics* 15(3).

Ben-David, D. (1993), "Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence". *Quarterly Journal of Economics* 108: 653-679.

Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997: América Latina tras una década de reformas,* Washington, D.C.: *BID.*

_____(2001), *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2001: Competitividad: Motor del Crecimiento,* Washington, D.C.: *BID*.

_____(2003), *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2004: Se Buscan Buenos Empleos. Mercados Laborales en América Latina,* Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Birdsall, Nancy y John Nellis (2002), *Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization.* Documento de trabajo No. 6. Center for Global Development, Washington, D.C.

Botero, Juan, Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes, A. Shelifer (2003), *The Regulation of Labor.* Documento de trabajo No. 9756. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Boubakri, Narjess y Jean-Claude Cosset (1996), The Financial and Operating Performance of Newly Privatizad Firms: Evidence from Developing Countries. Centre de recherche en économie et finance appliquées (CRÉFA), Faculté des sciences de l´administration. Université Laval, Québec.

Brown, Drusilla K. (2000), International Trade and Core Labor Standards: A Survey of the Recent Literature. Discussion Paper No. 2000-05. Department of Economics, Tufts University, Medford, MA.

Cárdenas, Mauricio y Catalina Gutiérrez (1997), "Impacto de las Reformas Estructurales sobre la Eficiencia y la Equidad", en Cárdenas, Mauricio (coordinador), *Empleo y Distribución del Ingreso en América Latina. ¿Hemos Avanzado?*. Bogotá: TM Editores, Fedesarrollo, CIID, Colciencias.

Clarke, George R. G., *et. al.* (2002), *Bank Lending to Small Business in Latin America. Does Bank Origin Matter?* Documento de trabajo de políticas de estudio No. 2760. Banco Mundial, Washington, D.C.

Chong, Alberto y Florencio López-de-Silanes (2003a), Privatization and Labor Restructuring around the World. Yale University, New Haven, CT. Documento Mimeografeado.

_____(2003b), Privatization in Latin America: Myths and Stylized Facts. Trabajo presentado en la Séptima Reunión de *Economía,* Revista de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (Lacea), 24 y 25 de abril, Santiago.

Connolly, Michael y Jaime de Melo (eds.) (1994), *The Effects of Protectionism on a Small Country: The Case of Uruguay*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Cornia, Giovanni Andrea (2004), Inequality, Growth, and Povery in an Era of Liberalization and Globalization. Oxford University Press. Oxford.

Cowan, Kevin, Alejandro Micco, Alejandra Mizala, Carmen Pagés y Pilar Romaguera (2003), Un Diagnóstico del Desempleo en Chile. Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. Documento mimeografiado.

Christen, Robert Peck (2000), Commercialization and Mission Drift. The Transformation of Microfinance in Latin America. Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre, Banco Mundial, Washington, D.C. Documento mimeografiado.

De Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet y Benjamin Davis (1997), "Nafta and Agriculture: An Early Assessment", Department of Agriculture and Resource Economics, University of California At Berkeley, Working Paper 807.

Dollar, D. (1992), "Outward Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs 1976-85". *Economic Development and Cultural Change* 40: 523-544.

Dollar, D. y A. Kraay (2000), "Trade Growth and Poverty." Washington, DC, United States: World Bank. Development Research Group.

Edwards, S. (1998), "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?" *Economic Journal* 108: 383-398.

Echeverry, Juan Carlos, Andrés Escobar y Mauricio Santamaría (2002), Tendencia, ciclos y distribución del ingreso en Colombia: una crítica al concepto de " Modelo de Desarrollo" en *Plantación & Desarrollo* Vol. XXXIII, Número 1 (2002) 5-54. Bogotá, D.C.

Fainboim, Israel (2000), "Efectos sobre el bienestar social de la reestrucuración y capitalización de la Empresa de

Energía de Bogotá". Informe de Investigación. *Mimeo* Fedesarrollo.

Fajnzylber, Pablo y William F. Maloney (2001), "Labor Demand and Trade Reform in Latin America". *Mimeo* Banco Mundial.

Farné, Stefano y O. A. Nupia (1996), "Aspectos laborales y sociales del empleo temporal en Colombia", *mimeo*, Universidad Externado de Colombia.

Feliciano, Zadia (1994), "Workers and Trade Liberalization: The Impact of Trade Reforms in Mexico on Wages and Unemployment", *mimeo*, Harvard University.

Frankel, J. y D. Romer (1999), "Does Trade Cause Growth?" *American Economic Review* 89: 379-399

Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandonand y Ingo Vogelsang (1994), *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Análisis.* Washington, D.C.: Banco Mundial; y Nueva York: Oxford University Press.

Goldberg, Pinelopi Koujianou y Nina Pavcnik (2003), "The Response of the Informal Sector to Trade Liberalization". National Bureau of Economic Research Working Paper 9443.

Hanson, Gordon y Ann Harrison (1999), "Trade and Wage Inequality in Mexico". *Industrial and Labor Relations Review* 52 (2), 271-288.

Harrison, Ann y Gordon Hanson (1999), "Who gains from trade reform? Some remaining puzzles", *Journal of Development Economics*, 59, 125-154.

Heckman, James y Carmen Pagés (2004), Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean. An Introductions. En J. Hechman y C. Pagés, eds., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.* Cambridge, MA: NBER; y Chicago, IL: University of Chicago. De próxima publicación.

Jenkins, Hatice (2000), *Comercial Bank Behaviour in Micro and Small Enterprice Finance.* Development Discussion Paper No. 741. Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge, MA.

Kikeri, Sunita (1998), *Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest.* Technical Paper No. 396. Banco Mundial, Washington, D.C.

Kugler, Adriana (2004), The effect of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility: Evidence from the Colombian Labor Market Reform. En J. Heckman y C. Pagés, eds. *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.* Cambridge, *MA*: *NBER*; y Chicago, IL: University of Chicago. De próxima publicación.

Latinobarómetro. Varios años. Encuesta sobre la opinión pública latinoamericana. Corporación Latinobarómetro, Santiago.

Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón (2002), "Economic Growth In Latin America And The Caribbean, Stylized Facts, Explanations, And Forecast", Banco Mundial, Washington, D.C.

Lora, Eduardo (1995), Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal. *El Trimestre Económico* LXII(1): 21-78.

_____(2001), "*Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo.* Documento de trabajo del Departamento de Investigación No. 462. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Lora, Eduardo y F. Barrera (1997), "Una década de reformas estructurales en América Latina: El creciemiento, la productividad y la inversión ya no son como antes." Research Department Working Paper 350. Washington, DC, United States: Inter.-American Devellopment Bank.

Lora, Eduardo, Ugo Panizza y Myriam Quispe (2004), "Reforms Fatigue: Symptoms, Reasons and Implications". Economic Review of the Federal Reserve Bank of Atlanta (de próxima publicación)

Lustig, N. C. Y D. Mcleod (1997), Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence. En S. Edwards y N.C. Lustig, eds. *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility.* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Maloney, Willian F. y Jairo Núñez (2004), Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America. En J. Heckman y C. Pagés, eds., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.* Cambridge, MA: *NBER*; y Chicago, IL: University of Chicago. De próxima publicación.

Márquez, Gustavo y Carmen Pagés (1998), "Trade and Employment: Evidence from Latin America and the Caribbean". Washington: *BID*, Departamento de Investigación, Documento de Trabajo No. 366.

Mckenzie, David y Dilip Mookhrerjee (2003), The Distributive Impact of Privatization. En *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* Vol 3 N. 2. Brookings Instituion Press. Washington, D.C.

Mondino, Guillermo y Silvia Montoya. The Effects of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firms: Empirical Evidence for Argentina. En J. Heckman y C. Pagés, eds. *Law and Employment: Lessons from*

Latin America and the Caribbean. Cambridge, MA: NBER; y Chicago, IL: University of Chicago. De próxima publicación.

Montenegro, Claudio E. y Carmen Pagés (2004), Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile 1960-1998. En J. Heckman y C. Pagés, eds., *Law and Employment: Lessons from Latin Americ and the Caribbean*. Cambridge, *MA*: *NBER*; y Chicago, IL: University of Chicago. De próxima publicación.

Nadal, Alejandro (2000), The Environmental and Social Impacts of Economic Liberalization on Corn Production in Mexico. Oxfam and WWF International, London. Mimeo.

Newmark, D. y W. Washer (2002), Do Minimum Wages Fight Poverty? *Economic Enquiry* 40(3): 315-333.

Nickell, S. y R. Layard (1999), Labor Market Institutions and Economic Performance. En O. Ashenfelter y D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics.* Volume 3. Amsterdam: North Holland.

Ocampo, José Antonio, Fabio Sánchez y Camilo Ernesto Tovar (2000), Cambio estructural y deterioro laboral: Colombia en la década de los noventa en *Revista de Coyuntura Económica* Vol XXX No. 4. Fedesarrollo, Bogotá, D.C.

Paes de Barros, Ricardo y Carlos Enrique Corseuil. 2004. The Impact of Regulation on Brazilian Labor Market Performance. En J. Heckman y C. Pagés, eds., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.* Cambridge, *MA: NBER*; y Chicago, IL: University of Chicago. De próxima publicación.

Pagés y Montenegro (1999), *Job Security and the Age-Composition of Employment: Evidence from Chile.* Documento de trabajo No. 398. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.c.

Papageorgiou, Demetris, Michael Michaely y Armeanne Choksi (eds) (1991), *Liberalizing Foreign Trade*. Cambridge, MA: Basil Blackwell Publishers for the World Bank, 7 volumes.

Pombo, Carlos y Manuel Ramírez (2003), *Privatization in Colombia: A Plant Performance Análisis.* Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo No. R-458. Washington, D.C.

Rama, Martin (2003), "Globalization and the Labor Market". *The World Bank Research Observer*, vol. 18, número 2, otoño. Washington D.C.: Banco Mundial.

Revenga, Ana (1997), "Employment and Wage Effects of Trade Liberalization: The Case of Mexican Manufacturing", *Journal of Labor Economics*, vol. 107, no.1, 255-284.

Robbins, Donald (1996), "Stolper-Samuelson (Lost) in the Tropics?". Trade Liberalization and Wages in Columbia: 1976-1995. Harvard University.

Rodriguez, F. y D. Rodrik (2001), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence". In: B.S. Bernanke and K. Rogoff, editors. *NBER Macroeconomics Annual 2000.* Cambridge, United States: Massachusetts Institute of Technology Press.

Rodrik,Dani (1997), "Has Globalization Gone Too Far?" Institute for International Economics, Washington, D.C.

Saavedra, Jaime y Máximo Torero (2002), *Union Density Changes and Union Effects on Firm Performance in Peru.* Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-465. Banco Interamericano de Desarrollo.

Sachs, J. y A. Warner (1995), "Economic Reforms and the Process of Global Integration". *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1-118.

Sánchez-Páramo, Carolina y Norbert Shady (2003), Off and Running? Technology, Trade and the Rising Demand for Skilled Workers in Latin America. Banco Mundial, Washington, D.C. Documento mimeografeado.

Santamaría, Mauricio (2004), *Income Inequality, Skills and Trade: Evidence from Colombia During the 80´s and 90´s.* Documento *CEDE* 2004-02. Universidad de los Andes. Bogotá, D.C.

SAPRIN (2002), "The Policy Roots Of Economic Crisis And Poverty", Washington, D.C., United States: *SAPRIN*.

Seddon, Jessica y Romain Wacziarg (2001), Trade Liberalization and Intersectoral Labor Movements. Stanford University, Palo Alto, CA. Mimeo.

Shah, Anwar y John Whalley (1991), The Redistributive Impact of Taxation in Developed Countries. En Javad Khalizadeh-Shirazi y Anwar Shah, eds., *Tax Policy in Developing Countries.* Washington, D.C.: Banco Mundial.

Srinivasan, T.N. y J. Bhagwati (1999), "Outward Orientation and Development: Are Revisionists Right?" New Haven, United States: Yale University. Mimeographed document.

Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), "Growth, Employment, And Equity: *The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*", United Nations.

Steiner, Roberto, and Carolina Soto (1988), *IVA*, productividad, evasión y progresividad. Fedesarrollo, Bogotá, D.C. Mimeo.

Tybout, James R. (1996), "Chile, 1979-86: Trade Liberalization and Its Aftermath", en Mark Roberts y James Tybout (eds.) *Industrial Evolution in Developing Countries*, New York: Oxford University Press.

The Global Poll: Multinational Survey of Opinion Leaders. (2003), Princeton Survey Research Associates for the World Bank.

Universidad Externado de Colombia (2003), Ley 789 de 2002: Reforma Laboral colombiana del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Bogotá, D.C.

De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton (2003), Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?. World Bank. Washington, D.C.