

LOS EFECTOS SOCIALES DEL TLC

Alejandro Gaviria U.¹

Unos dicen que producirá una debacle social, otros que sacará la economía de su postración reciente. Unos y otros son dados a los pronunciamientos grandilocuentes. A los discursos ideológicos. Y ambos parecen relegar a un segundo plano la revisión de la evidencia empírica.

Pero el desprecio por las cifras conduce usualmente a la discusión ideológica estéril. Al dialogo de sordos. El debate acerca de los efectos del TLC sobre el empleo, en particular, parece ocurrir en un vacío empírico. Los más pesimistas predicen la destrucción de miles de empleos. Los más optimistas hablan de la generación de millones de puestos de trabajo. Algo similar ocurre cuando se debaten los efectos del mismo tratado sobre la pobreza y la distribución del ingreso: los pesimistas predicen un empeoramiento dramático mientras los optimistas pronostican lo contrario. Y ninguno repara en los argumentos de la contraparte.

Dada la polarización del debate, incumbe hacer un repaso cuidadoso de la evidencia disponible con el fin de emitir un juicio objetivo sobre los posibles efectos sociales del TLC. Paradójicamente, la evidencia contradice tanto las sombrías predicciones de la izquierda como los radiantes escenarios de la derecha. La evidencia sugiere, en particular, que los efectos sociales del TLC serán mínimos: el empleo aumentará marginalmente y la distribución del ingreso permanecerá inalterada. En otras palabras, el repaso de la evidencia empírica constituye una suerte de anticlímax. Quizás la metáfora más adecuada sea la de un partido de fútbol cuyo marcador se sabe de antemano (cero a cero) y cuya acción no está en el campo sino en las graderías, donde los ideólogos intercambian improperios.

La presentación de la evidencia se ha dividido en tres partes para facilitar su comprensión. Primero, se repasa la experiencia latinoamericana durante las dos décadas precedentes, período en el cual la mayoría de los países disminuyeron de manera unilateral (y radical) las barreras al comercio. Luego se estudia la experiencia mexicana durante los últimos diez años, período que coincide con la vigencia del acuerdo bilateral de comercio con los Estados Unidos (NAFTA). Y por último, se hace una presentación de los estimativos acerca de los efectos del TLC sobre el empleo para el caso colombiano. Como ya se dijo, los resultados desmienten las opiniones más radicales.

La liberalización comercial latinoamericana

Desde mediados de la década del 80, la mayoría de los países latinoamericanos se embarcaron en un proceso de liberalización comercial sin antecedentes. A lo largo y ancho de la región, las restricciones cuantitativas fueron eliminadas y los aranceles reducidos sustancialmente, con el objetivo

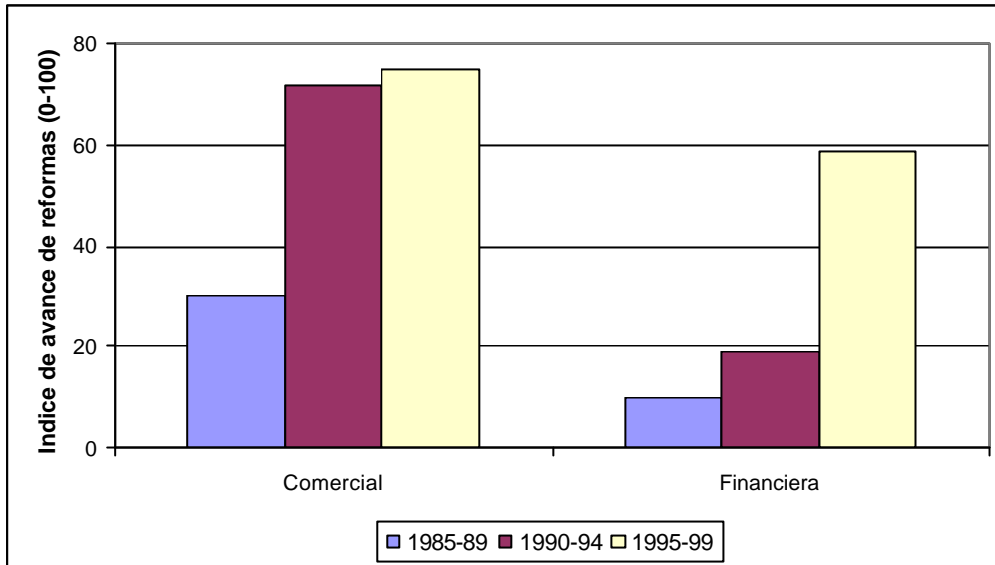
¹ Profesor investigador de CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
E-mail: agaviria@uniandes.edu.co

intermedio de reorientar la oferta productiva hacia la exportación y el propósito final de aumentar la productividad y por ende el crecimiento económico. Cabe anotar que el ímpetu reformista de los años noventa no estuvo circunscrito al tema comercial: reformas de largo alcance también fueron adoptadas en las áreas financiera y tributaria, y muchas empresas estatales fueron privatizadas. Pero como lo han mostrado repetidamente los estudios de Eduardo Lora y sus colegas en el Banco Interamericano de Desarrollo, las reformas comerciales fueron de lejos las más profundas durante el furor renovador de los años noventa.

El intenso debate público sobre los efectos de la liberalización ha suscitado una gran producción académica. Los artículos que tratan de aislar el efecto de la liberalización sobre la pobreza, la desigualdad y el empleo se cuentan por los miles. Una revisión exhaustiva de los mismos no sólo tomaría más espacio del pensado para este ensayo, sino que impacientaría hasta el más abnegado de los lectores. Afortunadamente, los resultados de los artículos son reiterativos. Por lo que basta reseñar unos pocos para intuir las conclusiones de la totalidad.

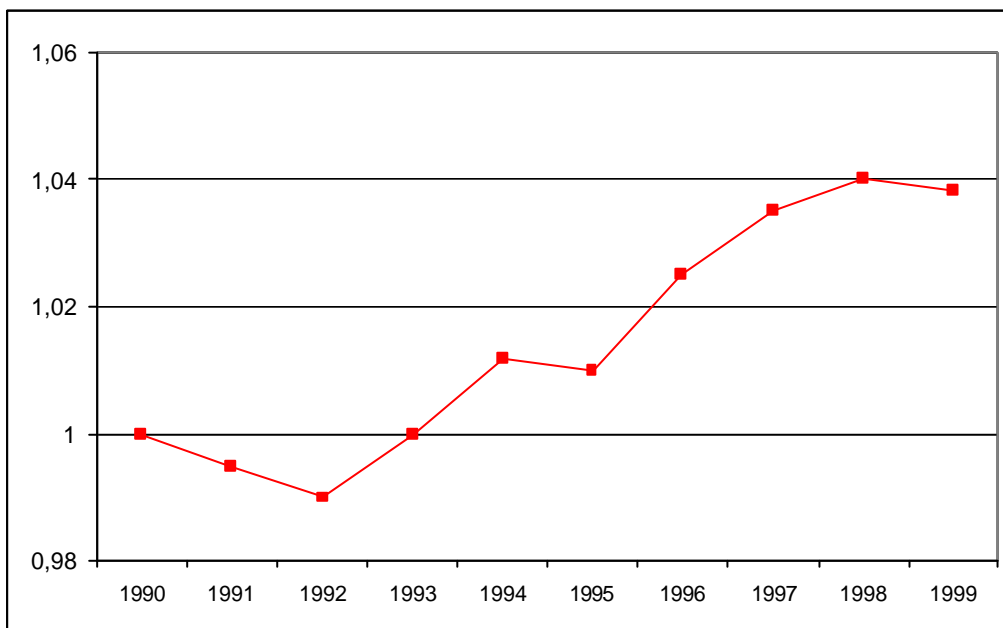
Antes de revisar la evidencia, es conveniente señalar que la liberalización comercial, implantada durante la primera mitad de los años noventa, fue seguida en el tiempo por un aumento de la desigualdad y del desempleo (ver gráficos 1, 2 y 3). La secuencia de los fenómenos es clara: primero se dio la liberalización y luego el incremento en la desigualdad y el desempleo. Aunque la precedencia en el tiempo no implica necesariamente una relación de causalidad, muchos comentaristas han interpretado la secuencia descrita como una prueba irrefutable de las consecuencias adversas de la liberalización. Su ligereza es comparable con la mostrada, algunos años atrás, por quienes pronosticaron que la liberalización era por sí misma suficiente para sustentar una estrategia de desarrollo. Como se muestra a continuación, la liberalización ha sido erróneamente idealizada por sus promotores e injustamente acusada por sus detractores.

Gráfico 1. Avance de las reformas en América Latina



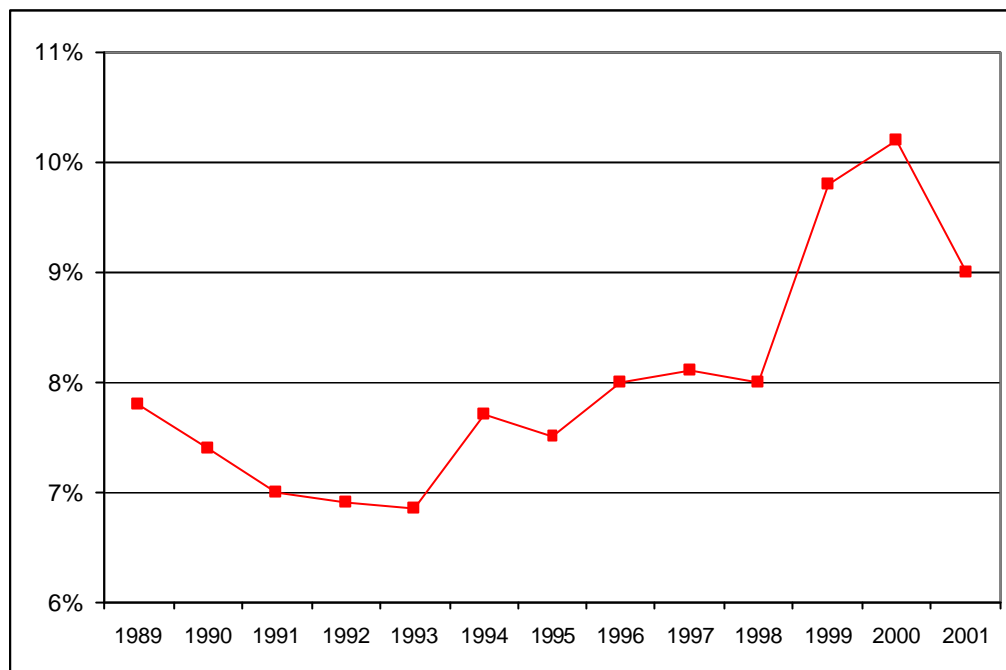
Fuente: BID, Pages-Serra (2003)

Gráfico 2. Desigualdad promedio en América Latina (1990=1)



Fuente: Behrman, Birdsall y Szekely (2001)

Grafico 3. Desempleo promedio en América Latina



Fuente: BID, Pages-Serra (2003)

Quizás el estudio más comprehensivo sobre los efectos sociales de la liberalización comercial fue el realizado por Jere Berhman, Nancy Birdsall y Miguel Szekely. (Berhman, Birdsall y Szekely 2001) Estos autores utilizaron una batería de 93 encuestas de hogares con el fin de estudiar los efectos de la liberalización sobre la desigualdad y la pobreza en 17 países latinoamericanos. Con el fin de aislar los efectos de la primera variable sobre las segundas, los autores tuvieron el cuidado de incorporar en las estimaciones los cambios en la actividad económica, así como indicadores de las otras reformas adoptadas durante los años noventa.

Los resultados del estudio son sorprendentes, al menos a la luz de las predicciones más pesimistas de la izquierda. A saber: la liberalización comercial no parece haber tenido un efecto discernible sobre la desigualdad. Si acaso, el efecto fue marginalmente progresivo, esto es, la liberalización disminuyó levemente la concentración del ingreso. Los autores especulan sobre las posibles causas de este hallazgo. En su opinión, la liberalización pudo haber desencadenado una serie de efectos de signo contrario que se cancelaron mutuamente. De un lado, la liberalización usualmente aumenta la demanda por trabajo no calificado, lo que, a su vez, ocasiona una reducción en las brechas salariales y un mejoramiento en la distribución del ingreso (esta es una de las predicciones fundamentales de la teoría clásica del comercio). De otro lado, la liberalización puede impulsar un proceso de cambio técnico sesgado a favor del trabajo calificado, lo que, a su vez, produce una ampliación de las brechas y un empeoramiento de la distribución (esta es una de las regularidades empíricas mejor documentada en la literatura académica reciente). Aparentemente, ambos efectos fueron de magnitudes similares, y por

lo tanto, la liberalización comercial no tuvo un impacto discernible sobre la distribución del ingreso.

En cuanto a la pobreza, el estudio llega a una conclusión similar: los efectos de la liberalización también fueron menores. Este hecho podría explicarse, a su vez, si se aduce que la liberalización, no sólo no afectó la distribución, sino que tampoco afectó el crecimiento económico. Dos estudios recientes para el caso colombiano parecen confirmar lo señalado por Berhman, Birdsall y Szekely (2001) para el caso latinoamericano. En primer lugar, Attanasio, Goldberg y Pavcnik (2003) muestran que la liberalización comercial adoptada en Colombia a partir de la segunda mitad de los ochentas (los aranceles promedios de la industria manufacturera cayeron de 50% a 13% entre 1984 y 1998) no afectó sustancialmente la distribución del ingreso salarial. En segundo lugar, Goldberg y Pavcnik (2005) muestran que la liberalización comercial tampoco afectó la pobreza urbana. O más exactamente, que no lo hizo a través de una disminución de los ingresos aunque pudo haberlo hecho a través de una reducción en los precios de los bienes básicos. Según la evidencia presentada por estos autores, la liberalización no incidió sustancialmente sobre las causas primordiales de la pobreza urbana: el desempleo, la informalidad y los bajos ingresos laborales.

Pasando al tema del empleo, la evidencia disponible constituye una variante de un tema ya repetido: la ausencia de efectos. Según una revisión reciente de la literatura realizada por Winters, McCulloch y McKay (2004), “la característica más llamativa de todos los estudios revisados es la insignificancia de los efectos de la liberalización comercial sobre el empleo y los salarios”. En el mismo sentido, un reporte reciente del Banco Interamericano de Desarrollo señala que “no existe ninguna base para afirmar que la disminución de los aranceles o el aumento del comercio internacional haya incrementado el desempleo”. En suma, la liberalización no ha sido ni panacea, ni debacle: sus efectos sobre el empleo son irrelevantes, al menos a la luz de la experiencia reciente del mundo en desarrollo, en general, y de América Latina, en particular. De nuevo, el ruido de los ideólogos (mucho) contrasta con las nueces de la realidad (pocas).

El NAFTA y el empleo

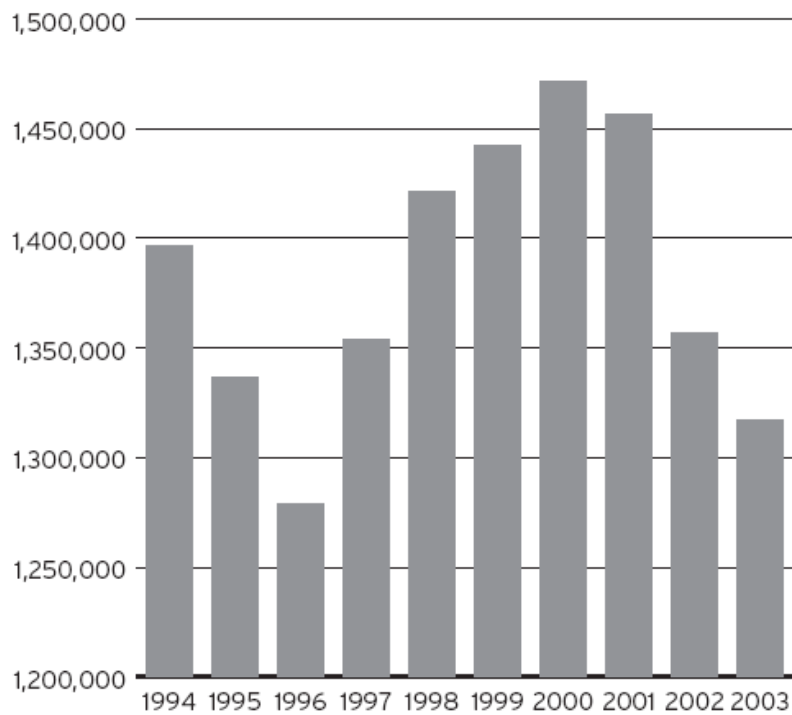
Ya han pasado once años desde la firma del tratado libre de comercio de México con los Estados Unidos. El crecimiento de las exportaciones mexicanas, que había comenzado desde mediados de los años ochenta, se intensificó con la firma del tratado. Así, por ejemplo, la participación del comercio internacional en el PIB pasó de 38% en 1994 a 65% en el año 2000. Pero el crecimiento de las exportaciones no implica necesariamente un aumento en el bienestar general, así como el crecimiento de las ventas no mide obligatoriamente la solidez de una compañía privada. Cabe entonces preguntar: ¿cuáles han sido los efectos sociales del NAFTA? Y, en particular, ¿cuál ha sido su efecto sobre el empleo?

Antes de responder esta pregunta, cabe señalar los problemas que enfrentaría cualquier observador objetivo que tratase de extraer conclusiones definitivas a partir de la experiencia mexicana. Primero, la crisis mexicana del año 1995 (conocida popularmente como la crisis del Tequila) afectó de manera dramática (aunque transitoria) los indicadores de empleo, especialmente en la industria manufacturera no maquiladora. Segundo, el empleo de la industria maquiladora ha caído de manera importante en tiempos recientes, y todavía se debate si esta disminución obedece a factores transitorios (la crisis de la economía de los Estados Unidos) o permanentes (la huida de muchas maquilas hacia China). Así las cosas, las conclusiones de la experiencia mexicana dependen sensiblemente (i) de donde se ubique la línea de base (antes o después de la Crisis del Tequila) y (ii) de donde se ubique el punto de corte (antes o después de la crisis reciente). Por ejemplo, si el análisis se restringe al período post-tequila pre-crisis, los resultados estarían sesgados en favor del NAFTA. Lo contrario ocurre si el análisis se generaliza al período pre-tequila post-crisis.

Pero a pesar de las dificultades anotadas, es posible hacer un balance más o menos certero de los efectos del NAFTA sobre el empleo. Una primera conclusión puede extraerse del análisis conjunto de tres series de tiempo: la primera muestra la evolución del empleo en la industria manufacturera no maquiladora, la segunda hace lo propio para la industria maquiladora y la tercera repite el ejercicio para la agricultura (gráficos 4, 5 y 6).

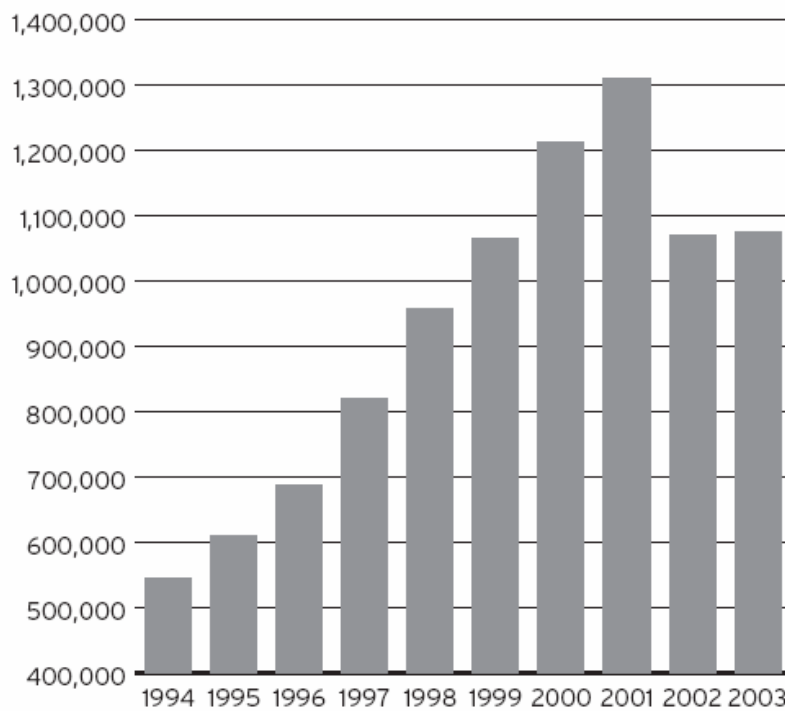
La lectura del gráfico 4 no es fácil por cuenta de las dificultades anotadas. Si se compara el año 1994 (pre-tequila) con el año 2003 (post-crisis), se observa una pérdida de 80 mil empleos. Si se compara el año 1996 (post-tequila) con el año 2001 (pre-crisis), se observa una ganancia de 170.000 empleos. Aunque un juicio definitivo tendría que hacer uso de técnicas estadísticas más sofisticadas, no sería errado concluir, a la luz de la evidencia, que el empleo en la industria manufacturera no maquiladora no ha cambiado de manera radical en México con posterioridad a la aprobación del NAFTA. De nuevo, la noticia vuelve a ser la ausencia de noticias.

Gráfico 4. Empleo en la industria no maquiladora



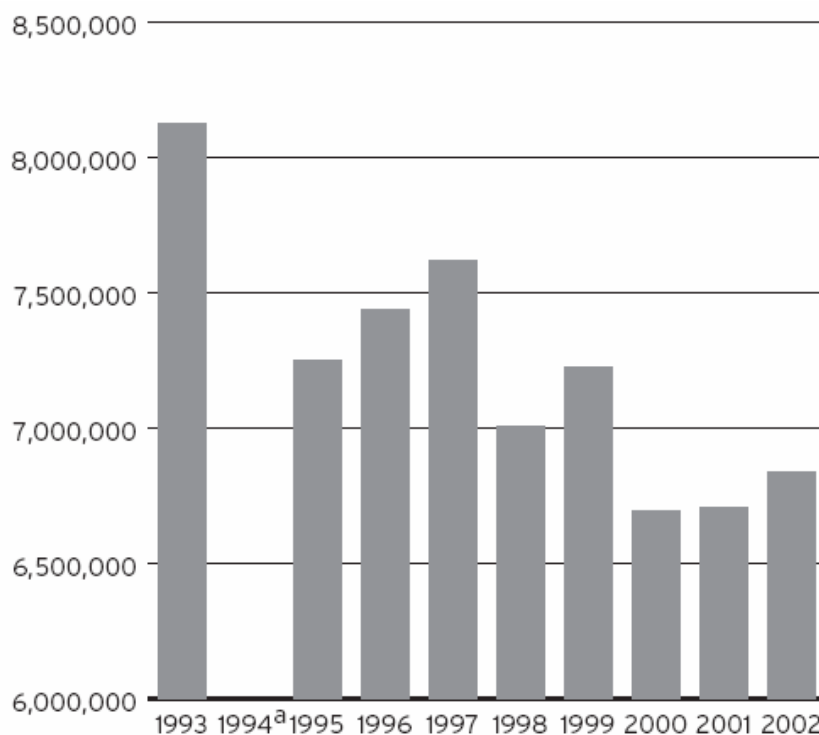
Fuente: Polaski et. al. (2004)

Gráfico 5. Empleo en la industria maquiladora



Fuente: Polaski et. al. (2004)

Gráfico 6. Empleo en la agricultura



Fuente: Polaski et. al. (2004)

El gráfico 5 muestra el aumento sostenido y sustancial del empleo maquilador. Un juicio definitivo sobre los empleos generados dependerá de si la caída reciente en el empleo es considerada un evento transitorio o un fenómeno permanente. Pero más allá de las discusiones eternas sobre el agotamiento del modelo exportador mexicano, el hecho cierto es que la industria maquiladora mexicana generó aproximadamente 600 mil empleos con posterioridad a la aprobación del NAFTA. El gráfico 6 presenta la evolución del empleo agrícola. En este caso la lectura de la evidencia se dificulta aun más debido a la ausencia de una cifra confiable para el año 1994. Pero a pesar de la incertidumbre estadística y las fluctuaciones de los datos, una lectura optimista de la evidencia llevaría a concluir que la agricultura perdió entre 600 y 700 mil empleos después de NAFTA. En suma, lo que se ganó en la maquila se perdió en el campo. Y la historia vuelve a ser la misma de siempre: nada paso. Al menos a nivel agregado.

Seguramente, se necesita un análisis más sofisticado para determinar el impacto del NAFTA sobre el empleo. Pero incluso muchos de los defensores más acérrimos del tratado, economistas profesionales en su mayoría, no niegan los hechos descritos anteriormente. Su punto es más sutil. A saber: que la liberalización hizo su parte, de ahí el crecimiento de las exportaciones, pero que las rigideces laborales y los problemas financieros echaron al traste una estrategia acertada. En otras palabras, las reformas comerciales por si solas son insuficientes y dependen del avance reformista en otros frentes. El lector perspicaz notará, sin embargo, que si se lleva este argumento al extremo, siempre será posible encontrar una reforma que no se hizo para justificar el aparente fracaso de la que sí se llevó a cabo.

TLC y empleo en Colombia: que dicen los estudios

Varios economistas colombianos se han dado a la tarea de estimar los efectos del TLC sobre el empleo. Las proyecciones acerca del número de empleos generados oscilan entre los 100 y los 300 mil empleos, un número que debe compararse con el crecimiento vegetativo de la fuerza laboral colombiana: aproximadamente 400 mil empleos cada año. Cabe anotar, sin embargo, que los estudios más optimistas, como el de Jesús Botero, por ejemplo, recurren a supuestos heroicos sobre el efecto del tratado sobre la inversión extranjera y la productividad general. Este tipo de análisis es totalmente inusual en el área de la modelación económica, y parece ignorar las grandes dificultades de economistas con vocación empírica para encontrar una relación sistemática entre liberalización y crecimiento económico. Crudamente, las predicciones optimistas son poco más que opiniones (propias o inducidas) empaquetadas en la forma de modelos.

Así las cosas, no sería exagerado afirmar que el TLC generará menos empleos que los proyectados por los voceros oficiales. Además, el efecto agregado esconde algunas desigualdades espaciales de consideración: los ganadores serán los asalariados rurales y los perdedores los trabajadores agrícolas. Este es un resultado similar al observado en México y reseñado anteriormente. Al mismo tiempo, los efectos sobre la desigualdad serán menores, mucho menores a los proyectados por los voceros de la izquierda. Y similares a los observados durante la liberalización unilateral de comienzos de los años noventa. En fin, el TLC no es ni milagro, ni catástrofe.

Conclusiones

Las conclusiones ya han sido reiteradas varias veces. La primera llama la atención a quienes han querido sobrevender los efectos del TLC. Y en particular sus repercusiones sobre el empleo. Simplemente, el tratado no va a resolver el problema de empleo. La solución hay que buscarla en otro lado: en los altos costos laborales, en el alto salario mínimo, en la falta de capacitación, la inflexibilidad, etc. Insistir en lo contrario sería repetir la historia de la primera mitad de los noventa, cuando se generaron muchas expectativas respecto a unas reformas que no fueron la solución.

La segunda conclusión responde a quienes consideran que el TLC va a exacerbar las dificultades sociales del país. Ni la evidencia histórica, ni las proyecciones futuras son consistentes con esta opinión. Probablemente, el TLC contribuirá a aliviar la pobreza levemente. Adicionalmente, sus impactos más negativos pueden paliarse con programas remediales, especialmente en las áreas rurales.

Quizás el contraste más interesante en este debate ocurre entre la radicalidad de las opiniones y la ambigüedad de la evidencia empírica. Quienes tenemos pretensiones objetivas creemos que los datos puede resolver las disputas ideológicas más enconadas. Confieso, sin embargo, que esta puede ser una pretensión inútil. O exagerada al menos. Así, sólo me queda concluir con un

silogismo construido a partir de las máximas de tres economistas desengañados: “ningún tema en economía se ha decidido con base en los hechos”, “ni tampoco con base en la teoría”, y “por ende, todas las implicaciones de política sobre temas económicos son cuestiones de fe”. Amén.

Bibliografía

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha producido los estudios más importantes sobre los efectos sociales de la liberalización en América Latina. En su página de internet, puede encontrarse el trabajo de Behrman, Birdsall y Szekely (“Pobreza, desigualdad y liberalización comercial y financiera en América Latina”). Aunque algunos aspectos metodológicos de este trabajo son cuestionables, la base de datos usada es insuperable: simplemente ningún investigador ha tenido acceso a tal cantidad de datos. El reporte anual de la oficina de investigación del BID (“Se buscan buenos empleos”), publicado a finales de 2003, contiene un interesante capítulo dedicado a la relación entre liberalización y empleo. Si alguien desea entender cómo la apertura ha contribuido a aliviar (o a empeorar) el panorama del empleo en América Latina este es el sitio para comenzar. E incluso para terminar, pues casi todo queda dicho allí mismo.

Tres investigadores británicos, Winters, McCulloch y McKay, publicaron recientemente una extensa reseña sobre la relación entre pobreza y globalización (“Trade Liberalization and poverty: the evidence so far”). Sus conclusiones para el mundo en desarrollo son confirmadas por dos estudios recientes para el caso colombiano. El primero (Trade reform and wage inequality in Colombia), elaborado por Attanasio, Goldberg y Pavcnik, se centra en la relación entre apertura y desigualdad, y el segundo (“the effects of the Colombian trade liberalization on urban poverty”), elaborado por Goldberg y Pavcnik, examina la relación entre pobreza y desigualdad. Los tres artículos mencionados están disponibles en el internet y constituyen una mirada sobria a un debate embriagado.

Los estudios sobre los efectos del NAFTA sobre la economía mexicana se cuentan por montones. Las cifras de empleo reportados en este trabajo fueron tomadas de un reporte reciente patrocinado por el Carnegie Endowment for International Peace (“NAFTA’s promise and reality: lessons from Mexico for the hemisphere”). Una visión más positiva de los efectos del NAFTA, y que pone el dedo en la llaga de las políticas internas ha sido ofrecida recientemente por Tornell, Westermann y Martinez (“NAFTA and Mexico less than stellar performance”). Este trabajo es un ejemplo perfecto de la doctrina según la cual el éxito de una reforma depende de la implantación de otras reformas. Ambos estudios están disponibles en el internet.

Fabio Sanchez del Cede de la universidad de Los Andes y Jesús Botero del CIDE han producido sendos estimativos sobre el impacto del TLC sobre el empleo. Ambos investigadores fueron contratados por el gobierno con ese cometido, y ambos han produjeron estimativos diferentes. Los cálculos de

Sánchez pueden considerarse un piso. Los de Botero, por su parte, están basados en una serie de supuestos cuestionables. O al menos sospechosamente optimistas.

Referencias

Aisbett Emma. 2005. *Why are the Critics so Convinced that Globalization is Bad for the Poor*. NBER Working Papers No. 11066.

Attanasio O., Goldberg P. y Pavcnik N. 2003. *Trade Reforms and Wage Inequality in Colombia*. Journal of Development Economics 74 (2003) 331-366.

Audley J., Polaski S., Papademetriou D. y Vaughan S. 2004. *NAFTAs Promise and Reality: Lessons From Mexico for the Hemisphere*. Carnegie Endowment for International Peace.

http://www.ceip.org/files/publications/NAFTA_Report_full.asp

Berhman, Birdsall y Szekely 2001. *Pobreza, desigualdad y liberalización comercial y financiera en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.undp.org/rblac/liberalization/docs/capitulo3.pdf>

Goldberg P. y Pavcnik N. 2005. *The Effects of the Colombian Trade Liberalization on Urban Poverty*. NBER Working Paper No. 11081.

Pages-Serra, Carmen. 2003. *Se Buscan Buenos Empleos: Los Mercados Laborales de América Latina*. Informe del Banco Interamericano de Desarrollo.

Tornell A., Westermann F. y Martinez L. 2004. *NAFTA and Mexico less than stellar performance*. NBER Working Paper No. 10289.

Winters L.A., McCulloch N. y McKay A. 2004. *Trade Liberalization and Poverty: the Evidence so Far*. Journal of Economic Literature. Volume 42, N. 1.