

EL comercio internacional y el alivio de la pobreza

Geoffrey J. Bannister y Kamau Thugge

¿Cómo afecta a los pobres la liberalización del comercio y en qué forma es posible protegerlos contra sus efectos negativos a corto plazo?

HACE TIEMPO que la reforma del comercio internacional forma parte del arsenal de políticas de fomento de la eficiencia económica, el desarrollo de nuevos mercados y el crecimiento. Quizá sorprenda que, incluso habiendo transcurrido más de 50 años de negociaciones, todavía persista una significativa protección en la economía mundial y, por ende, la posibilidad de nuevos beneficios si se elimina dicha protección. Esta protección perdura porque es una forma cómoda y poco transparente para que el Estado dirija los beneficios económicos hacia determinados grupos. La liberalización, aunque a mediano plazo eleva el nivel de vida, reducirá el ingreso de los grupos antes favorecidos y, al reestructurar la economía, puede producir inicialmente cierta dislocación económica.

Se sabe que algunos de los que pierden con la reforma del comercio pueden ser los miembros más pobres de la sociedad, que tienen menos recursos para protegerse en épocas difíciles y, en consecuencia, menos capacidad para absorber los costos del ajuste. Una pérdida de ingreso, aunque sea transitoria, puede hacerles perder la oportunidad de adquirir capital humano por medio de la educación, el cuidado de la salud y una mejor nutrición, limitando así las ocasiones para escapar de la pobreza. Esta vulnerabilidad justifica examinar más detenidamente los efectos que tiene en ellos la liberalización del comercio y determinar si es posible diseñarla de modo que sus repercusiones negativas sean mínimas.

Los efectos de la liberalización

La liberalización del comercio puede afectar el bienestar de los pobres de diversas maneras:

- Modificando los precios de los bienes comerciables y mejorando las posibilidades de obtener nuevos productos.
- Modificando los salarios relativos de los trabajadores calificados y no calificados y el costo del capital, lo que afecta el empleo de los pobres.
- Influyendo en el ingreso fiscal proveniente de los impuestos al comercio y, en consecuencia, la capacidad del Estado para financiar programas para los pobres.
- Alterando los incentivos para la inversión y la innovación y afectando el crecimiento económico.
- Transformando la vulnerabilidad de una economía ante las crisis externas.

Precios y disponibilidad de productos. La liberalización del comercio ayuda a los pobres como a casi todos los demás: reduciendo los precios de las importaciones y manteniendo bajos los precios de los bienes que las sustituyen, lo que aumenta el ingreso real de todos. Entre las importaciones que tendrían especial importancia para los pobres figuran los alimentos básicos, los productos farmacéuticos y otros productos médicos o esenciales para la salud, así como la ropa usada. También se beneficiarían bastante con la eliminación de las prohibiciones o los impuestos a la exportación, en la medida en que sean productores netos de exportaciones (como suele ocurrir en la agricultura). Un régimen comercial

abierto permite también importar tecnologías y procesos que pueden ayudar a los pobres, como el envase de productos perecederos livianos que no requieren refrigeración, los productos químicos para esterilizar el agua y mejores semillas y fertilizantes. Un ejemplo de liberalización que tuvo beneficios tangibles e inmediatos para los pobres es la decisión adoptada en la reunión cumbre de abril de 2000 por los jefes de Estado de África con respecto a la lucha contra el paludismo, a saber, reducir o eliminar los impuestos y aranceles de los mosquiteros, insecticidas, medicamentos y otros bienes y servicios que se necesitan para combatir la enfermedad. También hay indicios de que la liberalización de las importaciones de ropa usada puede mejorar el bienestar de los pobres.

Salarios y empleo. La teoría del comercio predice cómo la liberalización comercial afectará los salarios y el empleo en condiciones muy específicas, que en la práctica no siempre se dan; para efectuar un análisis más general, tenemos que recurrir a estudios empíricos. Éstos señalan al menos dos factores que influirán directamente en la forma en que el proceso modificará los salarios y el empleo de los pobres. Primero, la flexibilidad de los mercados de trabajo determinará si el efecto de la reforma se traduce en modificaciones del empleo o del salario. Si las empresas no pueden ajustar su fuerza laboral en razón de las reglamentaciones, la mayor parte del ajuste a las variaciones de los precios relativos de los productos se reflejará en cambios del salario real. Si las leyes sobre salario mínimo prohíben reducirlo pero hay gran movilidad de la mano de obra, el ajuste tendrá lugar por medio de modificaciones del empleo.

En los sectores rural y urbano informal (el sector informal consta de las empresas no constituidas en sociedad ni registradas de otra forma por el Estado) de los países en desarrollo donde habitan los pobres, los mercados laborales suelen ser muy flexibles (porque en general no están reglamentados) y se caracterizan por una gran elasticidad de la oferta de trabajo. Los salarios estarán determinados por las necesidades de la subsistencia urbana y rural o por la oportunidad de conseguir un empleo un poco mejor. Cabe esperar entonces que el ajuste a una perturbación del comercio tenga lugar principalmente por medio de variaciones del empleo. En este caso, los costos de la reforma pueden ser grandes para los pobres, y para mitigar su impacto tal vez se requiera asistencia oficial.

Segundo, la modalidad inicial de la protección incidirá mucho en quiénes son los ganadores o perdedores al eliminarse la protección. Si la protección favorece a los trabajadores no calificados de la agricultura y las manufacturas livianas, como ocurrió en México a principios de los ochenta, es de suponer que su eliminación rebaje los salarios relativos de estos segmentos de la fuerza laboral.

El ingreso fiscal y los programas para los pobres. Hay cierto temor de que la reforma del comercio termine por reducir el ingreso fiscal al reducirse los impuestos al comercio, y es probable que el Estado, tratando de mantener la estabilidad macroeconómica, reduzca el gasto social o aplique impuestos nuevos que afectarán en forma desproporcionada a los pobres. Sin embargo, al principio de la liberalización, el remplazo de los obstáculos por aranceles y la eliminación de las exenciones en general elevarán el ingreso fiscal y, del mismo modo, si el arancel inicial es prohibitivo, su reducción intensificará las corrientes comerciales que aumentarán el in-

greso. La disminución de los aranceles también aminora los incentivos al contrabando y la corrupción, lo que a su vez incrementará el volumen de bienes registrados en la aduana y hará subir el ingreso. Por último, la simplificación de la estructura arancelaria para darle más uniformidad, aplicando sólo unas pocas tasas, podría elevar el ingreso fiscal gracias a la mayor transparencia y facilidad de administración. Pero en las etapas posteriores de la reforma, la reducción de los aranceles podrá hacer bajar el ingreso fiscal. En este caso, la reforma de los impuestos internos (sobre todo la implantación de algunos de base más amplia y menos distorsionadores) o la contención del gasto, que tal vez se requieran para mantener la estabilidad macroeconómica, deben diseñarse de manera de limitar al mínimo los efectos adversos en los pobres.

Inversión, innovación y crecimiento. Para que haya una reducción sostenida de la pobreza, es importante que el país tenga un sólido crecimiento económico en el que puedan participar los pobres. La reforma del régimen de comercio influye en el crecimiento reduciendo el sesgo contra las exportaciones e induciendo una asignación más eficiente de los recursos, pero este aumento de la eficacia distributiva ocurre una sola vez y no modifica necesariamente la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía, aunque la liberalización sí la aumenta al crear incentivos para la inversión (por ejemplo, producir un gran número de bienes distintos y buscar la innovación técnica). Además, esta reforma habitualmente fomenta el aumento de la inversión extranjera directa que trae consigo tecnologías avanzadas y nuevas prácticas empresariales que incrementan la productividad global y la expansión de las compañías nacionales.

Algunos estudios empíricos recientes (por ejemplo, Rodríguez y Rodrik, 1999) parecen indicar que la relación entre la liberalización del comercio y el crecimiento no es directa; sus efectos dependerían de la existencia de otras políticas macroeconómicas y estructurales complementarias y de la creación de las instituciones apropiadas. Por ejemplo, en una comparación entre países, una variable que se vincula casi siempre a la tasa de crecimiento es la prima que tiene el tipo de cambio en el mercado paralelo, lo que indica que su sobrevaloración puede inhibir significativamente el crecimiento. Esto implica que emprender la reforma del comercio sin implementar las políticas macroeconómicas y cambiarias adecuadas (para aumentar la competitividad) no será tan eficaz para promover el crecimiento. Así pues, es esencial contar con un conjunto coherente de medidas económicas para que la reforma del comercio y otras medidas estructurales logren propiciar el ajuste y el crecimiento.

Incluso cuando la liberalización facilita el crecimiento suele plantearse el temor de que las políticas de comercio abierto lleven a una modalidad de crecimiento que beneficie desproporcionadamente a los ricos, empeorando la distribución del ingreso en el país, pero hay datos recientes que hacen dudar de esta estimación (véase, por ejemplo, Dollar y Kraay, 2001).

Vulnerabilidad ante las conmociones externas. La liberalización del comercio abrirá más la economía y acentuará su integración con el resto del mundo, lo que en muchos casos contribuirá a la diversificación de las exportaciones de acuerdo con las ventajas comparativas y aminorará la dependencia con respecto a los mercados o productos de exportación únicos;

además, la economía ya no estará tan supeditada al mercado interno, y las coyunturas desfavorables en el país serán compensadas por el crecimiento de la economía internacional. No obstante, la apertura hará que la economía sea más vulnerable ante conmociones externas, como las variaciones abruptas de la relación de intercambio, que pueden reducir el crecimiento en medida significativa. Si las conmociones afectan directamente ciertos sectores, como la agricultura y la producción informal, pueden tener efectos considerables en los pobres.

Resultados de los estudios empíricos

En razón de la complejidad de las vinculaciones entre la reforma del comercio y la pobreza, los datos empíricos al respecto solo se refieren a estudios de casos y algunos utilizan el modelo informatizado de equilibrio general para investigar sus efectos en ese sector.

Winters (2000) menciona un informe del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Oxfam sobre la liberalización del mercado del algodón en Zimbabwe a fines de la década de los ochenta y de los noventa, que muestra los posibles efectos de la liberalización en los pobres. Antes de la apertura, el Estado constituía un monopsonio (un solo comprador para muchos agricultores) y aprovechaba los bajos precios al productor para subvencionar los insumos de la industria textil, reduciendo así el ingreso de los pequeños agricultores de escasos recursos. La liberalización incluyó la eliminación de los controles de precios y la privatización de la junta de comercialización, y produjo un aumento de los precios y de la competencia entre tres compradores principales, no solo en materia de precios sino también con respecto al suministro de servicios de extensión e insumos.

En Zambia, la liberalización del mercado del maíz tuvo el resultado contrario. Antes, los productores gozaban de subvenciones cruzadas, financiadas por el sector minero, que reducían mucho el costo de los insumos. Además, los pequeños productores de zonas remotas tenían una subvención implícita a través de los precios, fijados por un monopsonio paraestatal (financiado por el Estado que oficialmente no formaba parte de él) y uniformes cualquiera fuera la estación y la zona del país. Cuando se eliminaron las subvenciones y se privatizó la empresa paraestatal, no cambiaron las condiciones de mercado para los agricultores más grandes y ubicados más cerca de los mercados nacionales mientras que los pequeños, sobre todo los de zonas distantes, se vieron gravemente afectados por las fluctuaciones de los precios. Además, a causa del pronunciado deterioro de la infraestructura de transporte, desaparecieron por completo los mercados rurales remotos del maíz, lo que dejó a los agricultores pobres sin un ingreso formal.

Estos hechos son un ejemplo del efecto de los distintos tipos de liberalización. En Zimbabwe, las restricciones iniciales se asemejaban a un impuesto a la exportación que mantenía bajos los precios al productor e inhibía la competencia. Su eliminación produjo beneficios para los proveedores netos de exportaciones. Pero en Zambia las restricciones eran análogas a un arancel de importación que se convertía en una subvención para los productores nacionales (y un impuesto a los consumidores) de los bienes que competían con las importaciones. La eliminación del arancel/subvención se tradujo en una disminución del ingreso de estos productores y, en casos extremos, la desaparición de la producción interna no com-

petitiva. Como señala Winters, una diferencia más importante entre estos dos casos es que en Zimbabwe la liberalización mejoró el mercado y permitió crear otros en los que podían participar los pobres, mientras que en Zambia hizo desaparecer los mercados para los productos de los pobres.

En general, tanto este estudio como otros han determinado que, en la mayoría de los casos, la reforma del comercio aumenta el ingreso de los pobres como grupo y que los costos de la transición son habitualmente reducidos en relación con los beneficios globales. No obstante, hay casos en que los efectos a corto plazo de la liberalización son negativos y considerables para los pobres y para otros, y no se pueden descartar, pero es importante observar que en muchos casos estos efectos dependen de la modalidad inicial de la protección.

También cabe mencionar que en la mayoría de los estudios se adopta una perspectiva a corto plazo en la que no puede haber modificaciones de la inversión ni del rumbo del desarrollo. Las ventajas más importantes de la liberalización son de carácter dinámico, como una distribución más eficiente de la inversión y la difusión de la tecnología. Además, no incluyen los efectos de las políticas complementarias que facilitan el ajuste al nuevo equilibrio del libre comercio. Por todas estas razones, es probable que en estos estudios se sobreestimen en gran medida los costos de la liberalización y se subestimen sus beneficios, incluso para los pobres. A mediano plazo, los cambios en la inversión y el crecimiento económico pueden superar considerablemente los efectos distributivos adversos de las variaciones de precios que produce la liberalización del comercio.

Cómo orientar la reforma del comercio

Parece natural preguntar si hay formas de liberalizar las restricciones al comercio que sean más favorables para los pobres. Una primera sugerencia evidente es prestar atención a las repercusiones que tendría en los miembros más vulnerables de la sociedad. En la práctica, ello significa crear instrumentos de diagnóstico que puedan ayudar a las autoridades a identificar quiénes serán los perdedores cuando se liberaliza el comercio y, a partir de este análisis, concebir políticas compensatorias que ayuden a los pobres a hacer frente a los costos de transición que supone el ajuste y a beneficiarse del nuevo régimen abierto. Además, la reforma del comercio y las políticas económicas complementarias pueden ejecutarse de modo de aliviar la penosa situación de los pobres.

Liberalización amplia. Es importante que la liberalización tenga una base amplia (es decir, que se eliminen todas las barreras al comercio) porque es la economía entera la que tiene que ajustarse. Cuanto mayor sea el dominio del comercio que se liberaliza, mejor podrán percibir los diversos grupos o sectores (entre ellos, los pobres) los beneficios de la liberalización (no sólo de los insumos o bienes de consumo de precio más bajo sino también de los efectos generales en toda la economía, como los costos de transporte más bajos). Además, si la liberalización es general, los costos del ajuste se esparcirán más entre los distintos sectores.

Flexibilidad cambiaria. Tener esta flexibilidad reducirá el costo de las conmociones de la relación de intercambio que se refleje en el producto y también facilitará el ajuste del país a la liberalización del comercio. La receta clásica para una sustancial

liberalización con un régimen de cambio fijo es realizar una devaluación inmediatamente antes de la reforma o simultáneamente. Si hay rigidez en los salarios nominales (es decir, si los salarios no tienden a disminuir cuando disminuye la demanda de trabajo), cierta flexibilidad cambiaría que disipe el choque de la reforma en toda la economía será mejor que tener que realizar todo el ajuste por medio del aumento del desempleo en las industrias más afectadas, lo que reviste especial importancia si los pobres dependen de ellas.

Reformas complementarias. La reforma del comercio no puede promover el crecimiento si no se realizan también reformas complementarias que mejoren la flexibilidad de los mercados (que reduce los costos del ajuste) y que faciliten la creación de otros mercados que beneficien a los pobres. A continuación, se examinan algunas de las más importantes reformas complementarias (véase Winters, 2000).

- **Desarrollo de la infraestructura.** Contar con mejores caminos y medios de transporte más baratos significará para los pobres un acceso más fácil de sus productos a los mercados principales y les permitirá beneficiarse de las oportunidades que podrían surgir como resultado de la liberalización del comercio. Análogamente, una comunicación más fluida entre los mercados permitirá dispersar las repercusiones de los precios y bajar los costos del ajuste para los pobres.

- **Desarrollo de mercados.** Alentar el desarrollo de los mercados significa eliminar las reglamentaciones y los monopolios (como los de comercio del Estado), que podrían afectar adversamente a los pobres o impedir que lleguen a ellos los beneficios de la liberalización. Pero quizás para ellos sean más importantes la asistencia técnica, los servicios de extensión agrícola, la capacitación en nuevas prácticas empresariales, etc., que necesitarían para aprovechar las nuevas oportunidades de mercado. El desarrollo de los mercados crediticios también es una forma de facilitar insumos para alentar las actividades de mercado.

- **Movilidad laboral y capacitación.** Las rigideces del mercado laboral también pueden ser un obstáculo para que los pobres pasen a realizar otras tareas que les permitan aprovechar las nuevas oportunidades de mercado y minimizar los costos de la liberalización del comercio. La capacitación así como otros tipos de asistencia también los ayudarán a encontrar trabajo en sectores que se benefician de la liberalización del comercio, si lo han perdido porque su actividad ha sido afectada negativamente.

Secuencia y credibilidad. Aunque la amplia liberalización que se propicia puede traducirse en beneficios considerables, tal vez haya que seguir cierta secuencia, y a distinto ritmo, en todos los sectores para que los costos del ajuste no sean tan altos. Esta idea podría aplicarse sobre todo a los sectores o los mercados donde la liberalización tiene un efecto muy importante en los precios o en los que hay probabilidades de que el ajuste sea muy difícil y prolongado. Además, el comercio puede ir reformándose gradualmente si la gente necesita más tiempo para amoldarse a la nueva situación económica. Por ejemplo, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la liberalización del sector del maíz llevó mucho más tiempo porque este cultivo es muy importante para los campesinos pobres de México. Sin embargo, para recurrir a estos largos periodos de ajuste en el proceso de liberalizar sectores difíciles es imprescindible que haya un compromiso creíble del Estado con respecto a la reforma del comercio, compro-



Geoffrey J. Bannister (izq.) economista principal en la División de Política Comercial del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas. **Kamau Thugge**, economista principal en la División de África Meridional III del Departamento de África del FMI.

miso que se intensifica si se celebran acuerdos internacionales (regionales o multilaterales).

Medidas de protección social. Incluso la reforma mejor concebida del comercio creará ganadores y perdedores. A fin de mitigar los posibles efectos adversos de los costos transitorios a corto plazo en los pobres, los países en desarrollo deben tener una red de protección social que permita aminorar la tensión entre la aplicación de las reformas del comercio y el alivio de la pobreza y cuantificar los costos presupuestarios de la neutralización de dichos efectos adversos, lo que puede hacerse en el contexto de la preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en los países que tienen programas respaldados por el FMI y el Banco Mundial. Puesto que la reforma del comercio tiene beneficios sustanciales a largo plazo, la falta de medidas de protección social no deber demorar la liberalización, puesto que su secuencia puede diseñarse de modo de mitigar los costos de la transición para los pobres. **F&D**

Bibliografía:

Bannister, Geoffrey J. y Kamau Thugge, 2001, "International Trade and Poverty Alleviation," IMF Working Paper No. 01/54 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Dollar, David y Aart Kraay, 2001, "Trade, Growth and Poverty," Development Research Group, Banco Mundial (Washington); véase también el artículo de los mismos autores, publicado con el mismo título en el número de septiembre de 2001, de Finanzas & Desarrollo.

Rodriguez, Francisco y Dani Rodrik, 1999, "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence," NBER Working Paper No. 7081 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Winters, L. Alan, 2000, "Trade Liberalization and Poverty," documento preparado para el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (Brighton, Reino Unido: Universidad de Sussex).