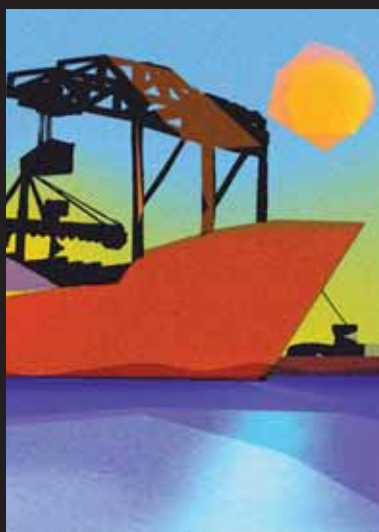


La integración de los países pobres en el sistema de comercio mundial



El FMI lanzó la serie ***Temas de economía*** en 1996 con el fin de poner a disposición del público las conclusiones de las investigaciones realizadas por el personal técnico de la institución. La serie ***Temas de economía*** consiste de monografías breves, no técnicas, que abordan asuntos de actualidad destinados a lectores no especializados. Se publican en seis idiomas: árabe, chino, español, francés, inglés y ruso. Este estudio, así como los demás de la serie, refleja la opinión de sus autores y no representa necesariamente la del Directorio Ejecutivo o la gerencia del FMI.

La integración de los países pobres en el sistema de comercio mundial



©2006 International Monetary Fund

Directora de la serie:

Asimina Caminis

Departamento de Relaciones Externas del FMI

Diseño de la portada:

Massoud Etemadi

División de Servicios Multimedia del FMI

Edición en español:

División de Español

Departamento de Tecnología y Servicios Generales

ISBN 1-58906-535-2

ISSN 1020-8372

Solicítese a:

International Monetary Fund

Publication Services

700 19th Street, N.W.

Washington, D.C. 20431, EE.UU.

Tel: (202) 623-7430 Telefax: (202) 623-7201

Correo electrónico: publications@imf.org

Internet: <http://www.imf.org/pubs>

Prefacio

La expansión del comercio ha desempeñado un papel importante en el crecimiento de la economía mundial desde la segunda guerra mundial. Sin embargo, antes del inicio de la Ronda Uruguay en 1986, la participación en los convenios comerciales multilaterales generalmente se limitaba a los países industriales. Si bien el crecimiento del comercio mundial fue sumamente beneficioso para los países en desarrollo, estos solo participaban eficazmente en el proceso de negociación en contadas ocasiones.

Esta situación había cambiado en 1994, año en que finalizó la Ronda Uruguay, la ronda de negociaciones comerciales multilaterales más amplias de la historia, y en que la nueva Organización Mundial del Comercio (OMC) reemplazó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Los países en desarrollo más avanzados habían aceptado las obligaciones relativas a la apertura del comercio a cambio de un mayor acceso a los mercados de los países industriales, y los países en desarrollo más pobres habían convenido en adoptar gradualmente las mismas normas no discriminatorias aplicadas por las principales naciones. No obstante, varios problemas importantes quedaron sin resolver.

Las negociaciones sobre comercio de la OMC, que tuvieron como fin abordar los aspectos que habían quedado pendientes en la Ronda Uruguay, se iniciaron en Qatar en 2001. En el marco de la Ronda de Doha —que también se conoce como el Programa de Doha para el Desarrollo pues en ella se dio alta prioridad a los intereses de los países en desarrollo— se incluyeron los sectores de manufacturas, agricultura y servicios; también se propugna la adopción de normas y cláusulas especiales de comercio más estrictas y el suministro de asistencia a los países en desarrollo, y se abordan los problemas relativos a la implementación de ciertas obligaciones formuladas en el marco de la Ronda Uruguay. Sin embargo, ha

sido difícil establecer acuerdos sobre algunas cuestiones esenciales, en particular, el desmantelamiento de las medidas de protección agrícola. La agricultura ha sido un tema polémico que dificultó las negociaciones sobre manufacturas y servicios, dos áreas que también son importantes para muchos países en desarrollo.

Para los países industriales, las posibilidades de alcanzar acuerdos mutuamente provechosos se están reduciendo. En la OMC, la atención se reorienta, cada vez más, hacia el comercio entre los países industriales y los países en desarrollo más importantes, a medida que estos últimos usan sus mercados de servicios, capital y manufacturas, que son relativamente cerrados, para negociar un mayor acceso de los productos agrícolas y manufacturas con uso intensivo de mano de obra a los mercados industriales.

Para los países más pequeños y menos desarrollados, los objetivos son distintos. En el marco de los acuerdos preferenciales, muchos de ellos tienen actualmente un acceso prácticamente ilimitado a algunos mercados de los países industriales. Además, en esos países la liberalización del comercio multilateral produce cierta sospecha, debido a las inquietudes relativas a los costos del ajuste, la seguridad alimentaria y la pérdida de mercados de exportación frente a otros países más competitivos. También se teme que el costo de aplicar las normas sobre comercio, que son cada vez más complejas, pueda ser demasiado elevado, y que esto pueda reducir su capacidad para adoptar políticas de desarrollo. Sin embargo, una mayor apertura del comercio entre los países en desarrollo ofrece oportunidades importantes que hasta ahora no se han aprovechado. Un crecimiento más acelerado de la economía mundial beneficiaría a todos los países por medio de una liberalización continua del comercio multilateral. La reforma comercial puede dar un fuerte impulso al desarrollo en todos los países. Además, las oportunidades a largo plazo derivadas de una mayor integración compensan con creces los costos a corto plazo, que tampoco deben subestimarse. Con ayuda de las instituciones internacionales y los países donantes, deberá ser posible remediar los problemas de ejecución y ajuste.

En las investigaciones recientes se ha dado gran prioridad a los aspectos de comercio, en particular, a la relación entre el comercio, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y a los posibles

costos y ventajas para los países de bajo ingreso que liberalizan el régimen de comercio. En este número de *Temas de economía* se resumen las conclusiones sobre estos puntos formuladas por el personal técnico del FMI. Los documentos usados como referencia se mencionan en el texto y están disponibles sin cargo en el sitio del FMI en Internet.

La integración de los países pobres en el sistema de comercio mundial

Desde la conclusión de la Ronda Uruguay en el año 1994, en un número creciente de estudios económicos se ha puesto de relieve que para los países en desarrollo un mayor acceso a los mercados de exportación y la reforma de sus propias políticas comerciales serían más ventajosos que un aumento de la ayuda. Según los datos provenientes de diversas fuentes (regresiones del crecimiento comparadas por países y con datos de panel, investigaciones de sectores económicos y empresas) el comercio es el motor del crecimiento económico, y ese crecimiento es necesario para reducir la pobreza.

La liberalización del comercio en gran parte del mundo en desarrollo durante los últimos 20 años estuvo asociada a un crecimiento acelerado en varios países que antes eran pobres, especialmente en Asia. En general, el crecimiento fue más rápido en los países que aplican políticas orientadas a la exportación, que en aquellos con políticas orientadas al mercado interno que obstaculizan la integración y desalientan la competencia. Además, el incremento del ingreso per cápita en estos países trajo aparejada una fuerte reducción de la pobreza.



Comercio, crecimiento y reducción de la pobreza¹

Por mucho tiempo, los economistas han observado que los países y regiones que comparten instituciones, monedas o políticas, y que además gozan de un acceso relativamente fácil a los mercados mutuos, generalmente alcanzan niveles similares de ingreso. Por ejemplo, entre 1960 y 1982, la tasa de convergencia entre los ingresos de las regiones o países más pobres y los más ricos fue de alrededor del 2% anual en Estados Unidos y diferentes partes de Europa y entre los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). De hecho, los países y regiones más pobres en general crecen más rápido que los países vecinos con que mantienen estrechas relaciones.

La apertura del comercio —la medida en que los ciudadanos y extranjeros en un país pueden comerciar entre sí sin obstáculos artificiales (como los aranceles y cuotas)— puede haber sido un factor del proceso de convergencia al facilitar la especialización y promover la competencia y la transferencia de conocimientos.

No obstante, también se ha observado que, en general, los países que mantienen numerosos vínculos comerciales cuentan con instituciones y políticas macroeconómicas eficaces, lo cual generó el debate del huevo o la gallina: ¿qué viene primero? ¿Son más importantes las instituciones y políticas asociadas con el comercio que el comercio mismo para estimular el crecimiento? ¿Es el comercio el que estimula el crecimiento, o viceversa? Finalmente, el crecimiento que es impulsado por el comercio, ¿mejora las condiciones de vida de los pobres o aumenta la desigualdad del ingreso, aumentando la pobreza de los pobres y la riqueza de los ricos?

El comercio es un factor determinante del crecimiento. Los análisis de regresiones comparadas por países y con datos de panel

¹Esta sección se basa en un documento titulado “Trade, Growth, and Poverty: A Selective Survey”, de Andrew Berg y Anne Krueger, 2003, en *Annual World Bank Conference on Development Economics 2003: The New Reform Agenda*, Boris Pleskovic y Nicholas Stern, compiladores (Nueva York y Washington: Oxford University Press y Banco Mundial). La versión publicada en un documento de trabajo se encuentra disponible en el sitio del FMI en Internet (www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0330.pdf.)

hechos para tratar de desentrañar los efectos de los distintos factores en las tasas de crecimiento y establecer la dirección de causalidad demostraron que la apertura del comercio está fuertemente vinculada con un crecimiento económico más acelerado. Esto ocurre independientemente de que la apertura se mida en función de las políticas de comercio de un país (barreras arancelarias y no arancelarias) o en función de los resultados (la relación entre exportaciones más importaciones y el PIB). La relación es aún más fuerte cuando la paridad del poder adquisitivo del PIB es sustituida por el PIB absoluto, eliminándose así el efecto de las diferencias entre países en el precio de los bienes no comerciados.

Sin embargo, ningún indicador de la apertura es totalmente satisfactorio. En el análisis de las políticas que restringen el comercio surgen problemas importantes. Un bajo nivel de aranceles medios puede ocultar restricciones orientadas a productos clave. En particular, es difícil cuantificar las barreras no arancelarias. Estas barreras pueden consistir, por ejemplo, en una política cambiaria discriminatoria en virtud de la cual los exportadores cuentan con un tipo de cambio más apreciado que los importadores, en la incertidumbre creada por los retrasos en el despacho de aduanas, o en las medidas de protección para contingencias (o sea, el riesgo de que un país pueda restringir ciertas importaciones cuando se produce una fuerte penetración de importaciones; por ejemplo, en el marco de medidas antidumping o de salvaguarda). También pueden aplicarse normas fitosanitarias, sanitarias y técnicas con fines proteccionistas. Es extremadamente difícil medir los efectos de estas medidas.

Desafortunadamente, el segundo indicador de la apertura—exportaciones más importaciones como proporción del PIB—también es limitado. Este indicador no solo es reflejo de la apertura del comercio, sino también del nivel de desarrollo económico de un país, de factores geográficos, como la distancia de los socios comerciales, y de la dotación de recursos.

No obstante, los estudios de casos confirman la tesis de que la liberalización del comercio aumenta las tasas de crecimiento. Si bien esta apertura no garantiza un crecimiento más acelerado, todos los países que lograron un despegue económico en los últimos 20 años incorporaron la apertura del comercio en sus programas de reforma.

En dos estudios fundamentales de 1978 se analizaron las etapas por las que pasaron los países que liberalizaron su economía a medida que reemplazaban sus políticas de sustitución de importaciones por políticas comerciales de apertura al exterior (es decir, sin un sesgo contra las exportaciones)². En estos estudios se explica cómo las distorsiones causadas por las distintas medidas proteccionistas afectaron a la economía de manera imprevista y nociva; además, se describe el efecto, en las exportaciones y el crecimiento, de una liberalización sustancial del comercio y de unas políticas macroeconómicas adecuadas. En un amplio estudio del Banco Mundial en que se analiza la preparación, la implementación y los resultados obtenidos en 36 casos de liberalización del comercio en 19 países entre 1946 y 1986 se comprobó que una liberalización dinámica y sostenida se tradujo en un rápido crecimiento de las exportaciones y el PIB real³.

Por medio de un estudio realizado en 1999⁴ se comprobó que, entre un grupo de economías relativamente cerradas, las que en 1960 eran más pobres también registraron el crecimiento más lento entre 1960 y 1985, aunque en las economías abiertas un bajo nivel de ingreso inicial no estaba correlacionado con un crecimiento posterior más lento. En las economías cerradas, un bajo nivel de ingreso inicial reduce las posibles ventajas de las economías de escala, pero la apertura del comercio permite superar ese problema al crear acceso a mercados más amplios.

En estudios microeconómicos más recientes se describen varios de los conductos a través de los cuales la apertura impulsa un

²Jagdish N. Bhagwati, 1978, *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, vol. 11, *Foreign Trade Regimes and Economic Development* (Cambridge, Massachusetts: Ballinger), y Anne O. Krueger, 1978, *Liberalization Attempts and Consequences*, vol. 10, *Foreign Trade Regimes and Economic Development* (Cambridge, Massachusetts: Ballinger).

³Armeane M. Choksi, Demetris Papageorgiou y Michael Michaely, 1991, *Liberalizing Trade*, vol. 7, *Lessons of Experience in the Developing World* (Cambridge, Massachusetts y Oxford: Blackwell).

⁴Alberto F. Ades y Edward L. Glaeser, 1999, "Evidence on Growth, Increasing Returns, and the Extent of the Market", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114 (agosto), págs. 1025-45.

aumento de la productividad, incluida la importación de maquinaria y equipo, que generalmente trae aparejada una transferencia de conocimientos prácticos. Otros estudios demuestran que la competencia de las importaciones reduce los márgenes e incrementa el volumen de comercio y la innovación.

El comercio es un complemento de otras reformas. Los argumentos sobre el efecto de la apertura en el crecimiento pueden en gran medida ser objetados por el hecho de que ese efecto no estuvo aislado de los efectos de un contexto institucional adecuado o de otras reformas, que en muchos casos se adoptaron al mismo tiempo. Por ejemplo, en los estudios de casos y comparaciones “antes y después” es difícil separar los efectos de la liberalización del comercio de los efectos de la estabilización macroeconómica, la liberalización de los precios, las modificaciones del régimen cambiario y el tipo de cambio, la liberalización de la cuenta de capital, la reforma de la red de protección social y otras medidas.

Si se considera que la reforma del comercio es diferente de otros aspectos de la política económica, es importante distinguir entre condiciones previas, elementos complementarios beneficiosos y efectos favorables de la reforma. Existen pocas condiciones previas (reformas cuya inexistencia hace poco recomendable la apertura), pero la apertura del comercio puede fomentar otras reformas por varias razones. Esta apertura suministra poderosos mecanismos para la transmisión de datos sobre los efectos de las distintas reformas en la productividad y el crecimiento. Por ejemplo, la competencia con empresas extranjeras puede poner de manifiesto la ineficiencia de las políticas industriales. También incrementa la productividad marginal de las reformas complementarias, pues una mejor infraestructura (teléfonos, caminos, puertos, etc.) permite al sector exportador obtener mejores resultados y también eleva la productividad de las empresas que producen para el mercado interno. La liberalización del comercio también puede alterar la dinámica del proceso de reforma política al generar una base electoral que respalda la adopción de nuevas reformas.

El crecimiento reduce la pobreza. Entre 1978 y 1998, la proporción de la población mundial que vivía en la extrema pobreza (es decir, con menos de US\$2 de 1985 al día) se redujo del 38% al

19%. El número absoluto de pobres se redujo de 1.400 millones a 1.000 millones, un descenso igualmente extraordinario si se toma en cuenta el crecimiento de la población. Se estima que esa reducción se debe casi exclusivamente al crecimiento, más que a los cambios en la distribución del ingreso.

Los casos de China e India confirman esta conclusión. Entre 1980 y 1992, el ingreso per cápita en China creció a un ritmo anual de 3,6%, en tanto que las desigualdades en el ingreso aumentaron considerablemente (el coeficiente de Gini aumentó de 0,32 a 0,38). No obstante, se redujo en alrededor de 250 millones el número de personas que viven con menos de US\$2 al día, pues el acelerado incremento de los ingresos contrarrestó el efecto del aumento de la desigualdad. Para neutralizar los fuertes efectos del crecimiento, la desigualdad de los ingresos tendría que haber aumentado dos veces más rápidamente. En India, la pobreza se redujo del 35% de la población en 1987/88 al 23% en 1999/2000, y si el crecimiento hubiera sido totalmente proporcional al ingreso, se habría reducido al 21% en la década de 1990; no obstante, como en China, la disminución de la pobreza absoluta trajo aparejado un aumento de la desigualdad de los ingresos.

Los numerosos estudios sobre casos específicos de liberalización no permiten determinar de manera indisputable si el crecimiento impulsado por el comercio beneficia más, o menos, a los pobres que a otros grupos sociales. Esto no es sorprendente: la liberalización puede alterar los precios relativos y los incentivos en una economía. Sin embargo, se pueden hacer algunas generalizaciones. En general, la liberalización del comercio reduce las utilidades de los monopolios y el valor de las conexiones con la burocracia y las autoridades políticas; en los países en desarrollo, podría incrementar los salarios relativos de los trabajadores no calificados. En muchos casos, la liberalización del comercio produce una reducción de los precios, lo cual favorece a los consumidores pobres. En general, la liberalización del comercio agrícola afecta principalmente a los pobres —para bien y para mal— pues en los países en desarrollo la mayoría de ellos realizan actividades agrícolas en pequeña escala. En este caso, los beneficios globales del crecimiento en materia de reducción de la pobreza también afectan a la distribución del ingreso.

Lo mismo ocurre en el caso del crecimiento activado por la innovación tecnológica, y surgieron pocos argumentos válidos a favor de detener el progreso tecnológico alegando que inicialmente sus beneficios podrían distribuirse de manera desigual.



Inquietudes de los países en desarrollo

Si bien los datos parecen confirmar que la liberalización del comercio probablemente favorecerá incluso a los países más pobres y menos desarrollados, en muchos de ellos surgieron inquietudes que será necesario tener en cuenta para persuadirlos de participar plenamente en las negociaciones comerciales multilaterales. Además de las inquietudes relativas al desplazamiento de campesinos y trabajadores, se teme al efecto de la liberalización del comercio en las cuentas fiscales y los términos de intercambio. Las principales inquietudes tienen que ver con una posible disminución de los ingresos de exportación si la erosión de las preferencias los obliga a competir con productores que tienen menores costos de exportación; con la pérdida de ingresos fiscales si eliminan los aranceles sobre las importaciones, y con el aumento de los precios mundiales de las importaciones de alimentos si se eliminan los subsidios agrícolas.

Erosión de las preferencias⁵. En la actualidad, varios países gozan de preferencias comerciales, que consisten en un arancel muy bajo —o un arancel cero— para sus exportaciones a los países ricos. El Sistema Generalizado de Preferencias provee entrada preferencial para una amplia gama de productos de 144 países y territorios a los mercados de la OCDE. Además, los miembros de un grupo de países de África y las regiones del Caribe y el Pacífico reciben un mayor acceso preferencial a los mercados de la UE, y las exportaciones de los países menos adelantados (con excepción del azúcar, el banano y el arroz) prácticamente están exentas del pago de derechos y cuotas

⁵Esta sección se basa en Katerina Alexandraki y Hans Peter Lankes, 2004, “The Impact of Preference Erosion on Middle-Income Developing Countries”, IMF Working Paper 04/169, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04169.pdf.

en los mercados de la UE en el marco de la iniciativa “Todo menos armas”, y en varios otros mercados de la OCDE en virtud de sistemas similares. Los países africanos tienen acceso preferencial a los mercados de Estados Unidos en el marco de la Ley sobre Crecimiento y Oportunidad de África. En la medida en que los países de la OCDE reducen los aranceles sobre las importaciones de todos sus socios comerciales en virtud del trato general de nación más favorecida de la OMC, el valor de estas preferencias irá erosionándose, aunque en parte esto podría ser contrarrestado por el aumento del tamaño de los mercados y de los precios mundiales. Puesto que temen perder sus ventajas, algunos de los países en desarrollo cuyas exportaciones podrían ser afectadas por un aumento de la competencia en los mercados más importantes se oponen a los esfuerzos de la OMC por reducir los aranceles y las cuotas en general, generándose un conflicto de intereses entre distintos grupos de países en desarrollo.

Se prevé que el efecto de la erosión de las preferencias fuera de la OCDE será menor y más gradual. Si bien las ventajas de los acuerdos de comercio regionales que disponen la reducción (o eliminación) de las barreras entre sus miembros se reducirían a medida que las regiones reducen los aranceles externos en el marco de la liberalización del comercio multilateral, el comercio intrarregional solo representa una parte pequeña de las exportaciones de la mayoría de los países en desarrollo (excepto los del sudeste asiático). Además, los países en desarrollo reciben un “trato diferenciado y más favorable” en la OMC y es probable que en el marco de un acuerdo multilateral negocien una reducción más gradual de las barreras.

En un marco hipotético realista de liberalización, la magnitud de las posibles perturbaciones, incluso si los supuestos son moderados, es en general reducida: entre el 0,5% y el 1,2% de las exportaciones totales de 76 países de ingreso mediano estudiados por Alexandraki y Lankes, dependiendo de la elasticidad de la oferta de exportaciones. También es posible que los efectos se distribuyan en el tiempo, de conformidad con los programas de liberalización establecidos en el contexto de la Ronda de Doha u otras reformas del comercio. Esto deberá facilitar el ajuste para los países.

No obstante, las perturbaciones podrían ser significativas para un pequeño grupo de países, a saber, los que no tienen un sector

exportador diversificado, dependen fuertemente de los mercados de la UE y Estados Unidos, y tienen un marco macroeconómico precario (por ejemplo, algunas economías insulares pequeñas). Sin embargo, la posible pérdida de exportaciones debe considerarse en el contexto del marco macroeconómico general de un país, incluidas otras fuentes de ingresos en cuenta corriente, como el turismo.

Los países en desarrollo de ingreso mediano que están más expuestos a la erosión de las preferencias son los exportadores de azúcar, banano y —en menor medida— textiles y prendas de vestir. El azúcar y el banano representan las tres cuartas partes de los márgenes preferenciales (la diferencia entre el arancel de nación más favorecida y el arancel preferencial para un determinado producto) de los países que tienen un margen total superior al 5% del valor de sus exportaciones.

La conclusión evidente es que el análisis de política —y el respaldo a países que afrontan costos de ajuste— deberá centrarse en estos tres productos y en los países que dependen de ellos. La otra conclusión es que, en lo que respecta a la erosión de las preferencias, la reforma de las políticas sobre el azúcar y el banano de los países de la OCDE, que principalmente se efectúan al margen de las negociaciones de comercio multilaterales, son más importantes que la Ronda de Doha.

Precios más elevados de las importaciones de alimentos⁶.

Los aranceles y los subsidios —incluidos los subsidios a la exportación— usados por muchos países industriales para proteger a sus productores agrícolas tienen un fuerte efecto distorsionador en los mercados mundiales de esos productos. Estas políticas son más costosas para los mismos países de la OCDE: prácticamente todos los estudios empíricos demuestran que la mayor parte del costo de las políticas de apoyo agrícola es financiado por los países que las adoptan. Sin embargo, puesto que reduce artificialmente el costo de producción, el apoyo agrícola puede destruir la competitividad frente a las importaciones de alimentos producidos en países de bajo ingreso. El FMI y el Banco Mundial solicitaron a los países de

⁶Esta sección se basa en Stephen Tokarick, 2003, “Measuring the Impact of Distortions in Agricultural Trade in Partial and General Equilibrium”, IMF Working Paper 03/110, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03110.pdf.

la OCDE que eliminen las medidas de apoyo agrícola pues distorsionan el comercio. Durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002, las autoridades mundiales pidieron reducir (y, ulteriormente, eliminar) las políticas de apoyo agrícola en los países ricos, especialmente en el caso de los productos que exportan los países en desarrollo. De hecho, se logró un amplio consenso en el sentido de que estas políticas en los países de la OCDE son desfavorables para los países en desarrollo.

Es indudable que la eliminación de los subsidios agrícolas puede aumentar los ingresos reales en el mundo y en el conjunto de países en desarrollo. Sin embargo, a veces se desconoce el hecho de que los subsidios favorecen a algunos países pobres pues reducen los precios mundiales de ciertos productos agrícolas. Por lo tanto, su eliminación podría afectar a los consumidores de los países en desarrollo y de todos los países que son importadores netos de estos productos. Los efectos de la liberalización serían especialmente fuertes en los importadores netos de cereales y productos lácteos (de Oriente Medio y África), aunque en la mayoría de los 79 países incluidos en el estudio de Tokarick el aumento es leve (menos del 2% de las importaciones afectadas).

No obstante, aunque los consumidores se hayan beneficiado, los productores nacionales, que no pueden competir con las importaciones de bajo precio, se vieron afectados. Puesto que la pobreza se concentra en las zonas rurales, el bajo precio de los productos agrícolas perjudicó desproporcionadamente a los pobres. También perjudicó a los países en desarrollo que exportan productos cuyos precios son reducidos artificialmente por los subsidios a la producción aplicados en los países industriales. En estos países en desarrollo los ingresos netos de exportación podrían aumentar al eliminarse los subsidios.

Pérdida de ingreso tributario⁷. En el curso de los últimos 20 años, el ingreso generado por los impuestos al comercio fue per-

⁷Esta sección se basa en Thomas Baunsgaard y Michael Keen, 2005, "Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization", IMF Working Paper 05/112, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05112.pdf; y Departamento de Finanzas Públicas del FMI, 2005, "Dealing with the Revenue Consequences of Trade Reform", www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/021505.htm.

diendo importancia a medida que los países reducen los aranceles, si bien sigue siendo una de las principales fuentes de fondos públicos en muchos países de ingreso bajo y mediano, donde representa la quinta parte del ingreso tributario total, y en muchos casos una proporción mayor. En la medida en que se vayan reduciendo los ingresos arancelarios debido a la liberalización del comercio, esos países deberán encontrar otras fuentes de financiamiento público.

Las investigaciones del FMI sobre los efectos de la liberalización del comercio en los ingresos de 125 países entre 1975 y 2000 destacaron las características y la magnitud de este problema. La liberalización que tuvo lugar en los últimos 20 años contribuyó a reducir el ingreso proveniente de los impuestos al comercio en los países de bajo ingreso; esa reducción es equivalente a alrededor del 2½% del PIB, o sea, a la sexta parte del ingreso tributario total. En los países de ingreso alto y mediano la reducción del ingreso fue menos marcada, pero importante. En estos últimos, los impuestos internos compensaron, en general, el ingreso no percibido por concepto del impuesto al comercio, pero en los países de bajo ingreso, en promedio, la recaudación tributaria nacional como proporción del PIB no aumentó durante el período del estudio.

Naturalmente, estos resultados no sugieren que las reformas comerciales que redujeron el ingreso tributario fueron un error; sin embargo, demuestran que hubo escasa coordinación entre la liberalización del comercio y el fortalecimiento de los sistemas tributarios nacionales, y que debe prestarse más atención al problema del ingreso.

En casi la mitad de los países de bajo ingreso que redujeron sus tasas arancelarias y, en consecuencia, sus ingresos tributarios durante los últimos 20 años, se recuperó menos del 70% de los fondos perdidos mediante otras fuentes de ingreso. Sin embargo, algunos de estos países, como Malawi, Senegal y Uganda, pudieron recuperar el ingreso que dejaron de percibir en impuestos al comercio. En todos esos casos, una parte importante del ingreso se recuperó mediante una mayor recaudación de impuestos al consumo (impuestos selectivos y, generalmente, un impuesto al valor agregado). En estos tres países, el impuesto a la renta también dio mejores resultados que en los países de bajo ingreso que no lograron recuperar

el ingreso perdido. En muchos casos, la recuperación de ingresos fue parte de un programa amplio de reforma. Por ejemplo, el programa respaldado por el FMI en Senegal en 1999 y 2000 incluyó una importante simplificación de la estructura arancelaria y la fusión de múltiples tasas del IVA en una tasa única.

Estos éxitos demuestran que las dificultades son políticas, más que técnicas: debe existir un sólido compromiso de reforma del sistema tributario nacional por parte de las autoridades. Los resultados obtenidos en este terreno ofrecen enseñanzas valiosas. La liberalización puede reducir la pérdida de ingresos e incluso aumentar el ingreso neto si estimula el crecimiento y las importaciones, especialmente si se reducen las barreras no arancelarias, cuya eliminación eleva el ingreso. Sin embargo, cuando la reforma arancelaria es más profunda, la recuperación de ingresos exige un esfuerzo dedicado y continuo de varios años destinado a ampliar la base impositiva, eliminar las exenciones, simplificar la estructura de las tasas y mejorar la gestión de los ingresos. A este respecto, es esencial fortalecer el sistema de impuestos al consumo mediante la aplicación de impuestos selectivos y, en particular, la adopción de un IVA simple de amplia base. Una mayor recaudación tributaria también puede facilitar la recuperación de ingresos.



Facilitar el proceso de liberalización⁸

Si bien en el largo plazo los países en desarrollo se beneficiarán de la liberalización (en sus propios países y en otros), algunos de ellos podrían afrontar costos iniciales de ajuste. También podrían

⁸Esta sección se basa, entre otros, en Aaditya Mattoo y Arvind Subramanian, 2004, "The WTO and the Poorest Countries: The Stark Reality", IMF Working Paper 04/81, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0481.pdf; Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI, 2004, "Fund Support for Trade-Related Balance of Payments Adjustments", www.imf.org/external/np/pdr/tim/2004/eng/022704.htm; y personal técnico del FMI y el Banco Mundial, 2005, "Programa de Doha para el Desarrollo y Ayuda para el Comercio", www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905.htm.

tener dificultades para cumplir con ciertas obligaciones, como la creación de sistemas de seguimiento y la garantía de protección de patentes y otros derechos de propiedad intelectual; las normas sanitarias, por ejemplo, las relativas a la fumigación de fruta y legumbres para exportación; la certificación de los productos de acuerdo con las normas internacionales de estandarización, y la modernización de los procedimientos aduaneros. La apertura de sus mercados a los servicios financieros internacionales podría también poner a prueba la capacidad nacional de reglamentación y supervisión.

Sus socios comerciales más ricos pueden ayudar a los países en desarrollo a cumplir con algunas de las obligaciones más onerosas, o pueden reducirlas, en tanto que las instituciones financieras internacionales y otros donantes pueden suministrar “ayuda para el comercio”, o sea, asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad y la reforma institucional, y respaldo financiero para mitigar los costos del ajuste.

Asistencia técnica. En el acuerdo marco de agosto de 2004, suscrito a tenor de la Ronda de Doha, se señala que el FMI y otros organismos internacionales proveerán asistencia técnica para facilitar el comercio. El FMI suministra asistencia para la modernización de la administración aduanera y la reforma arancelaria. La asistencia técnica del FMI para fines de administración aduanera tiene carácter estratégico, y su objetivo es proveer un marco general para la reforma y la supervisión continua, en tanto que otros donantes respaldan aspectos específicos. En general, la asistencia técnica para la política comercial incluye un componente tributario más amplio que la orientada exclusivamente a los aranceles, y su finalidad es ayudar a los países a contrarrestar la pérdida de los ingresos del comercio producida por la reducción de aranceles. El FMI, en base a la labor de años anteriores, está examinando el impacto fiscal de la reducción de aranceles en los países pobres en situaciones hipotéticas en el marco de la Ronda de Doha a fin de prestar una asistencia oportuna.

El FMI, junto con otros socios internacionales, ha venido realizando una labor conjunta destinada a promover la reforma del régimen comercial, como parte de las estrategias de reducción de la pobreza y de la asistencia técnica y el fortalecimiento de la capacidad en el

Limitaciones habituales al comercio

En los estudios de diagnóstico sobre la integración comercial (EDIC) se han reconocido varias de las limitaciones internas y externas que afrontan los países en desarrollo más pobres para incrementar sus exportaciones e importaciones. Por ejemplo, las exportaciones de un país podrían no ser competitivas debido a la sobrevaluación del tipo de cambio, al alto costo del transporte, la electricidad y el agua, a la falta de caminos y servicios portuarios adecuados, o a la ineficiencia de los procedimientos aduaneros, que retarda la entrega. Los productores podrían estar incapacitados para iniciar nuevas exportaciones o ampliar la oferta debido a la falta de acceso al financiamiento o a las elevadas tasas de interés. Otras limitaciones internas que desalientan la ampliación del comercio incluyen los controles cambiarios, los recargos e impuestos a la importación, las cuotas para ciertas exportaciones, los requisitos de repatriación, las exenciones arancelarias, la dispersión de aranceles, los aranceles elevados sobre bienes intermedios, y las deficiencias institucionales y de la gestión, como la corrupción en la administración de aduanas, los retrasos en los puertos, la falta de transparencia o los problemas del marco jurídico o judicial, y las reglamentaciones aduaneras y tributarias engorrosas.

Las limitaciones externas incluyen los altos aranceles impuestos en los mercados de la OCDE sobre los productos agrícolas de los países en desarrollo (los datos empíricos indican que los aranceles tienen un mayor efecto negativo que los subsidios) y la erosión de las preferencias. En particular, la eliminación de las cuotas para los textiles y el vestido podría perjudicar a los exportadores que no pueden competir con países que, como China, tienen costos de producción más bajos. Además, a muchos países en de-

área del comercio. Esta labor está fundada en la participación del FMI en el Marco Integrado, un programa conjunto de seis entidades (el FMI, el Centro de Comercio Internacional, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, que lo encabeza) en que también participan donantes bilaterales y países en desarrollo. El Marco Integrado se usa para coordinar los estudios de diagnóstico sobre la integración comercial (EDIC) (véase el recuadro en esta página) en países

sarrollo les resulta difícil cumplir con las normas sobre país de origen y las normas sanitarias y fitosanitarias impuestas por los países industriales.

Por ejemplo, en el EDIC de Camboya se determinó que las deficiencias en los procedimientos de aduana son uno de los factores que reducen la competitividad comercial. En el documento de Camboya sobre la estrategia de lucha contra la pobreza (que los países de bajo ingreso deben preparar para recibir alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) del FMI y el Banco Mundial) se han incorporado medidas destinadas a reducir el tiempo y el costo del despacho de aduanas. Las autoridades camboyanas se han empeñado en simplificar el régimen arancelario, conciliar los procedimientos aduaneros y de facilitación del comercio con sus países vecinos y simplificar la administración para las inspecciones fronterizas. Para mejorar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios aduaneros, se están adoptando reformas salariales y laborales, y se están reforzando el código de ética profesional y la legislación para combatir la corrupción. También se están diversificando las exportaciones y se está alentando la creación y el crecimiento de nuevos sectores de exportación mediante microfinanciamiento, programas de capacitación e inversiones en infraestructura.

En todos los países examinados es necesario analizar más a fondo los posibles efectos de la expansión y liberalización del comercio en la pobreza. También es necesario establecer redes de protección social. En Camboya, por ejemplo, se elaborará un proyecto para reducir gradualmente los aranceles de importación de arroz a fin de reducir al mínimo las pérdidas de los productores.

en desarrollo, que en muchos casos se preparan bajo la dirección del Banco Mundial con ayuda del FMI y otros organismos.

Los EDIC sirven para determinar las prioridades de política y asistencia (“matrices de acción”). Estas prioridades se examinan en seminarios nacionales en los que participan los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, con el fin de integrarlos en las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza. Las matrices de acción se presentan a los donantes para fines de financiamiento, en la medida en que sea necesario, aunque en el contexto del Marco

Integrado se cuenta con cierta cantidad de fondos para financiar proyectos de fortalecimiento de la capacidad que requieren una labor complementaria inmediata.

Mecanismo de Integración Comercial. En 2004, el FMI introdujo su Mecanismo de Integración Comercial (MIC) para asistir a los países que sufren una disminución temporal de sus ingresos de exportación debido a la liberalización del comercio en otros países; por ejemplo, la erosión de las preferencias comerciales o el vencimiento de las cuotas en 2005 en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC. Los países miembros del FMI pueden recibir también respaldo financiero a través del MIC si tienen problemas de balanza de pagos causados por un aumento del costo de las importaciones de alimentos debido a la reducción de los subsidios agrícolas en los países industriales. Si bien los problemas de balanza de pagos probablemente serán leves en la mayoría de los países y a la larga serán compensados por los efectos positivos de la apertura del comercio, para algunos pueden ser graves en el corto plazo. Bangladesh y la República Dominicana fueron los primeros países que recibieron asistencia financiera en el marco del MIC, en 2004 y 2005, respectivamente. El FMI cuenta también con otros mecanismos de préstamo para suministrar respaldo financiero relacionado con el comercio.

Iniciativa para la facilitación del comercio. En el marco de esta iniciativa, el Banco Mundial incrementó su labor de análisis y sus préstamos para ayudar a los países a aprovechar la integración comercial. Se otorgarán nuevos préstamos para la inversión en puertos, caminos y otra infraestructura necesaria, y para la reforma de los sistemas de aduanas y otras instituciones relacionadas con el comercio. El Banco Mundial respalda los esfuerzos de los países por mejorar su competitividad internacional, por ejemplo, en la reconversión laboral y el suministro de fondos para los trabajadores mientras se trasladan a los sectores orientados a la exportación. Además, el Banco Mundial está estableciendo la asociación mundial para la facilitación del transporte y el comercio.

Más asistencia para el comercio. En 2005, el Comité para el Desarrollo, un organismo asesor que representa a los países miembros del FMI y el Banco Mundial, secundó las propuestas para

aumentar la asistencia a países pobres a fin de superar las limitaciones, de infraestructura y de otro tipo, que pueden impedirles aprovechar los beneficios de la apertura del comercio, y mitigar y regular los costos del ajuste.

Se propuso mejorar el Marco Integrado con un financiamiento multianual previsible de entre US\$200 millones y US\$400 millones durante un período inicial de cinco años. También se propuso examinar la idoneidad de los actuales mecanismos para la gestión de la asistencia regional e internacional para el comercio, y que el FMI y el Banco Mundial se comprometan a facilitar el ajuste en los países mediante análisis, asesoramiento y, cuando sea necesario, fondos. La propuesta de mejorar el Marco Integrado está siendo analizada por un grupo de estudio formado por representantes de países donantes y países menos adelantados, quienes presentarán un informe en abril de 2006 sobre las propuestas de reformas orgánicas y de gestión. En la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong, en diciembre de 2005, se estableció un programa de trabajo orientado a determinar la forma de “hacer operativa” la asistencia para el comercio y a definir mecanismos para garantizar un aumento del financiamiento.



Por qué es importante la liberalización del comercio multilateral

El comercio es el motor del crecimiento económico en los países desarrollados y en desarrollo. Por consiguiente, las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha, si son exitosas, pueden ser un poderoso instrumento de desarrollo en los países más pobres, y les daría la oportunidad de mejorar los ingresos y las condiciones de vida y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los países ricos deben contribuir a promover el libre comercio eliminando las restricciones al comercio y suministrando asistencia financiera y técnica para los países pobres que podrían tener dificultades para integrarse plenamente al sistema de comercio mundial, ya sea debido al costo de los ajustes a corto plazo, las limitaciones

de la oferta u otros factores. Los países de ingreso mediano deben reducir los aranceles que afectan a sus propios ciudadanos y a otros países en desarrollo. Los países más pobres, incluso si reciben más asistencia para el comercio y un margen para implementar algunas de las normas de la OMC, deben reformar sus regímenes de comercio y mejorar la gestión de gobierno y las instituciones a fin de aprovechar las ventajas de la liberalización del comercio multilateral. Con asistencia de los donantes y las instituciones financieras internacionales, deberán incorporar reformas de política comercial en sus estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza.

Los países ricos no son los únicos en los que recae la responsabilidad de asegurar el éxito de las negociaciones de la Ronda de Doha. De hecho, la participación de los países en desarrollo en la OMC será fundamental para configurar su futuro. El éxito de la Ronda de Doha hará necesaria una iniciativa política decidida de todos los países.

Serie de Temas de economía

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry y Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott y Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zuliu Hu y Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. García. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn y Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter y Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi y Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza y Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek y Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano y Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* Departamento de Finanzas Públicas. 1998.
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues.* Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti y Andrew Tweedie. 1999.
18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade.* Oleh Havrylyshyn y Donal McGettigan. 1999.
19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen y Donald Mathieson. 1999.
20. *¿Por qué algunos países logran crear más empleo que otros?* Pietro Garibaldi y Paolo Mauro. 2000.

21. *Mejora de la gestión pública y lucha contra la corrupción entre los países bálticos y de la CEI: La función del FMI.* Thomas Wolf y Emine Gürgen. 2000.
22. *Dificultades para la predicción de crisis económicas.* Andrew Berg y Catherine Pattillo. 2000.
23. *Fomento del crecimiento económico de África al sur del Sahara: Qué es lo que funciona.* Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis y Dhaneshwar Ghura. 2000.
24. *Plena dolarización: Ventajas e inconvenientes.* Andrew Berg y Eduardo Borensztein. 2000.
25. *Control de la contaminación mediante el uso de impuestos y licencias negociables.* John Norregaard y Valérie Reppelin-Hill. 2000.
26. *La pobreza rural en los países en desarrollo: Su relación con la política pública.* Mahmood Hasan Khan. 2001.
27. *La política tributaria en los países en desarrollo.* Vito Tanzi y Howell Zee. 2001.
28. *Riesgo moral: ¿Alienta el financiamiento del FMI la imprudencia de prestatarios y prestamistas?* Timothy Lane y Steven Phillips. 2002.
29. *El sistema jubilatorio: Un rompecabezas. Prerrequisitos y opciones de políticas en el diseño de jubilaciones y pensiones.* Nicholas Barr. 2002.
30. *Ocultándose en las sombras: El crecimiento de la economía subterránea.* Friedrich Schneider y Dominik Enste. 2002.
31. *Reestructuración del sector empresarial: La función del gobierno en épocas de crisis.* Mark R. Stone. 2002.
32. *¿Deben ser independientes los reguladores del sector financiero?* Marc Quintyn y Michael W. Taylor. 2004.
33. *La educación de los niños en los países pobres.* Arye L. Hillman y Eva Jenkner. 2004.
34. *¿Puede el alivio de la deuda estimular el crecimiento de los países pobres?* Benedict Clements, Rina Bhattacharya y Toan Quoc Nguyen. 2005.
35. *Reforma financiera: ¿Qué factores la afectan y qué otros le dan forma?* Abdul Abiad y Ashoka Mody. 2005.
36. *Preservación de la estabilidad financiera.* Garry J. Schinasi. 2005.
37. *La integración de los países pobres en el sistema de comercio mundial.* 2006.
38. *Transición hacia un tipo de cambio flexible: ¿Cómo, cuándo y a qué ritmo?* Rupa Duttagupta, Gilda Fernandez y Cem Karacadag. 2006.
39. *Sistemas de rendición de cuentas para reguladores del sector financiero.* Eva Hüpkens, Marc Quintyn y Michael W. Taylor. 2006.

**Integrating Poor Countries into the
World Trading System
(Spanish)**

ISBN 1-58906-535-2



9 781589 065352