
comercio internacional

Comercio y pobreza: análisis comparativo de la evidencia para América Latina

Mauricio Reina
Sandra Zuluaga

División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, mayo de 2008



CEPAL



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Este documento fue preparado por Mauricio Reina, consultor de la División de Comercio Internacional e Integración, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y por Sandra Zuluaga, Investigadora Asociada de Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

Este documento se basa en el estudio previo de Reina, M., Gamboa C. y Harker, A. (2005) El Distrito Capital frente al Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos: impacto potencial en la economía regional y respuestas de política pública.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-869x ISSN versión electrónica 1680-872x

ISBN: 978-92-1-3233203-3

LC/L.2903-P

N° de venta: S.08.II.G.39

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Canales y mecanismos de transmisión entre comercio y pobreza	9
A. Pobreza y desigualdad en las dos últimas décadas	10
B. Liberalización comercial, crecimiento y pobreza	12
II. Metodologías para cuantificar los efectos de la política comercial sobre la distribución de ingresos	23
A. Análisis de equilibrio general.....	25
B. Análisis de equilibrio parcial	25
C. Las variables utilizadas y sus limitaciones.....	26
III. Revisión de la literatura y resultados comparados de países de América Latina	29
A. Liberalización comercial, crecimiento económico y pobreza	30
B. La liberalización comercial y el empleo.....	32
C. Liberalización comercial y desigualdad salarial	35
IV. Diferentes tipos de liberalización y sus efectos sociales	37
V. Sectores más vulnerables ante la reforma comercial y su impacto en la pobreza	39
A. El sector rural y la liberalización comercial.....	39

B.	Las micro, pequeñas y medianas empresas y la mayor apertura comercial	42
VI.	Herramientas de política pública	45
A.	Programas de apoyo ante cambios estructurales.....	45
B.	Criterios adicionales para las políticas de apoyo	50
VII.	Conclusiones	53
	Bibliografía	57
	Serie Comercio internacional: números publicados	65

Índice de cuadros

CUADRO 1	PROGRAMAS DE AJUSTE ANTES CAMBIOS ESTRUCTURALES CHILE, MÉXICO Y COLOMBIA	47
----------	---	----

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN VIVIENDO POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE LA POBREZA.....	10
GRÁFICO 2	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN POBREZA	11
GRÁFICO 3	COEFICIENTE DE GINI EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.....	12
GRÁFICO 4	CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB PER CAPITA, PONDERADO POR POBLACIÓN.....	16
GRÁFICO 5	AMÉRICA LATINA: COMERCIO EXTERIOR DE BIENES Y SERVICIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1980-2002	30
GRÁFICO 6	AMÉRICA LATINA: VARIACIÓN REAL ANUAL PROMEDIO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) POR HABITANTE, PRECIOS CONSTANTES DE 2000	31
GRÁFICO 7	TASA MEDIA DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA, 1970-2004	33

Resumen

La profundización del proceso de globalización económica ha motivado un gran debate acerca de sus efectos sobre la distribución del ingreso y la pobreza. Aunque la evidencia sobre la relación entre apertura comercial y pobreza es diversa, el consenso sugiere que en el largo plazo la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial ofrece grandes oportunidades para elevar el crecimiento y aliviar la pobreza. Sin embargo, una mayor internacionalización conlleva un proceso de ajuste que puede ser costoso para la población económicamente vulnerable. En ese contexto, el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la globalización para atenuar la pobreza depende de la adecuada comprensión de sus efectos sobre la distribución del ingreso y de la aplicación de unas políticas adecuadas para facilitar la transición.

La experiencia de América Latina con las reformas estructurales de los años ochenta y noventa ofrece lecciones importantes sobre la relación entre comercio y pobreza. La agenda de integración regional actual y la implementación de los Tratados de Libre Comercio suscritos hasta el presente plantean la necesidad de sintetizar la evidencia de los efectos de la liberalización sobre la pobreza en la región. También es importante analizar las lecciones aprendidas sobre el papel que pueden jugar las políticas de apoyo para minimizar los costos de este ajuste y proteger a los pobres frente de esos costos.

Este trabajo pretende abordar esa tarea. Para ello ofrece una síntesis de los canales a través de los cuales el comercio puede afectar los ingresos de los pobres y una revisión de las metodologías para cuantificar los efectos de la política comercial sobre los ingresos de varios grupos de la población. Así mismo, el trabajo aborda un análisis comparativo de los estudios realizados sobre la relación entre comercio

y pobreza para algunos países de América Latina, con énfasis en el análisis de los posibles efectos sociales de los diferentes tipos de liberalización y la identificación de los sectores más vulnerables. Finalmente, se presentan algunas recomendaciones de política.

Introducción

La discusión sobre las implicaciones distributivas de la globalización, y en particular de la liberalización comercial, ha ganado relevancia en los últimos años en círculos académicos y políticos. Aunque la evidencia sobre la relación entre apertura comercial y pobreza es diversa, el consenso general es que en el largo plazo la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial y el comercio internacional ofrece grandes oportunidades para mejorar el crecimiento y aliviar la pobreza. Sin embargo, los costos que tienen los procesos de ajuste de la población económicamente vulnerable (no sólo la población pobre, sino también aquella con una alta probabilidad de caer en la pobreza) pueden ser significativos en el corto plazo.

Por su naturaleza estructural, es de esperar que la apertura comercial y la integración tengan un impacto sobre la pobreza y la distribución del ingreso. No obstante, como lo señalan Ben-David et al. (1999) la pobreza es un fenómeno multidimensional y en esa medida exige actuar sobre diversos frentes. Si bien las causas de la pobreza difieren de un país a otro, la literatura económica permite identificar entre sus causas un conjunto de factores comunes entre los que se destacan la falta de acceso a la educación y a servicios de salud básicos, así como una distribución desigual de activos productivos como tierra y crédito. Adicionalmente, las condiciones de vida de la población rural agravan este problema por las serias limitaciones que la gente que habita las zonas rurales enfrentan para participar tanto en la economía doméstica como en la economía global. Entre las limitaciones más importantes se destaca la falta de infraestructura que caracteriza a las áreas rurales en la mayoría de países en desarrollo. A estos factores se añade la baja capacidad de participación de la

población mas pobre en el sistema político y por ende en el diseño de las políticas de gobierno. En este sentido, la liberalización comercial es una de las múltiples dimensiones que plantea el fenómeno de la pobreza, el desafío radica en lograr que los países absorban de la mejor manera las externalidades derivadas del comercio.

La experiencia de América Latina con las reformas estructurales de los años ochenta y noventa ofrece lecciones importantes sobre la relación entre comercio y pobreza. La agenda de integración regional actual y la implementación de los Tratados de Libre Comercio (TLCs) suscritos hasta el presente plantean la necesidad de sintetizar la evidencia de los efectos de la liberalización sobre la pobreza en América Latina. También es importante analizar las lecciones aprendidas sobre el papel que pueden jugar las políticas de apoyo, para minimizar los costos de este ajuste y proteger a los pobres frente de esos costos.

Este trabajo se compone de seis secciones, además de esta introducción. En la primera se hace una síntesis de los canales y mecanismos de transmisión a través de los cuales el comercio puede afectar los ingresos de los pobres. En la segunda sección se presenta una revisión de la literatura sobre el tema, con énfasis en las metodologías para cuantificar los efectos de la política comercial sobre los ingresos de varios grupos de la población. En la tercera sección se hace un análisis comparativo de los estudios realizados sobre la relación entre comercio y pobreza para algunos países de América Latina. En la cuarta sección se analizan los diferentes tipos de liberalización y sus posibles efectos sociales, con énfasis particular en las implicaciones de los temas que plantea la Ronda Doha de negociaciones multilaterales. La quinta sección busca identificar los sectores más vulnerables ante la reforma comercial y su impacto en la pobreza. Finalmente, en la última sección se presentan algunas recomendaciones de política.

I. Canales y mecanismos de transmisión entre comercio y pobreza

En las dos últimas décadas la globalización ha mostrado un dinamismo sin precedentes. De una parte, la participación del comercio mundial en el PIB aumentó de 36% en 1980 a casi 55% en 2005. Por otra parte, la integración financiera también se ha incrementado durante este período, como lo muestra el incremento de la participación de los activos financieros externos (inversión extranjera, deuda externa y reservas) en el PIB de 58% en 1990 a 131% en 2004. Es importante subrayar que, aunque las economías más desarrolladas, incluyendo las nuevas economías industrializadas, concentran la mayor parte de los activos y pasivos financieros externos, las regiones restantes han incrementado también su integración financiera.¹

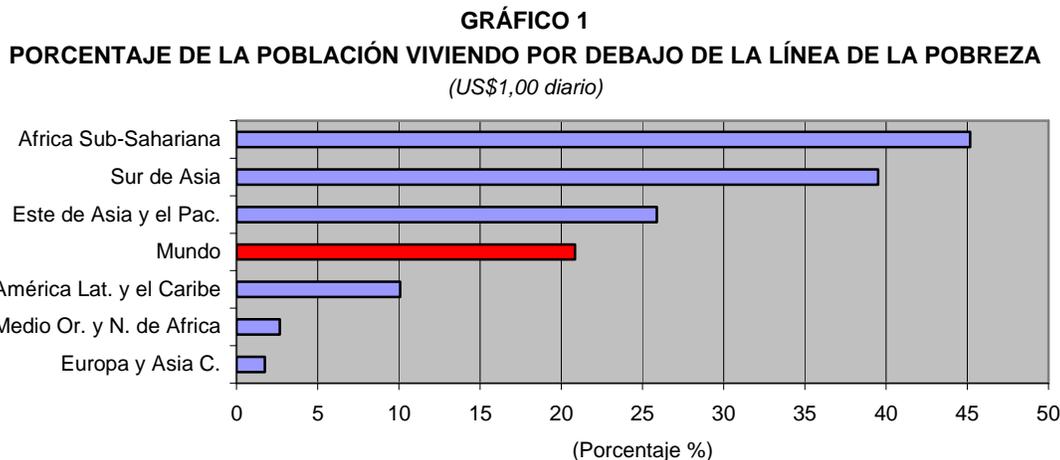
Si bien varios estudios concluyen que los datos disponibles sobre pobreza y desigualdad tienen algunos problemas metodológicos y de calidad de la información que dificultan hacer análisis comparativos, la evidencia empírica disponible permite concluir que durante las últimas dos décadas la pobreza se ha reducido en el mundo, aunque no al ritmo deseable en todas las regiones, y que al mismo tiempo la desigualdad se ha incrementado. Este resultado ha puesto en el centro del debate la relación que existe entre globalización, pobreza e inequidad.²

¹ Véase FMI (2007a).

² Sobre los problemas metodológicos de las estimaciones sobre desigualdad véase FMI (2007b) Recuadro 4.1 y Goldberg y Pavcnik (2007).

A. Pobreza y desigualdad en las dos últimas décadas

Desde 1980 la pobreza ha ido disminuyendo en el mundo, como lo muestran los datos sobre el porcentaje de población en pobreza extrema de la base de datos Povcal del Banco Mundial. En este contexto, se destaca el lento avance de América Latina en este indicador (Gráfico 1).

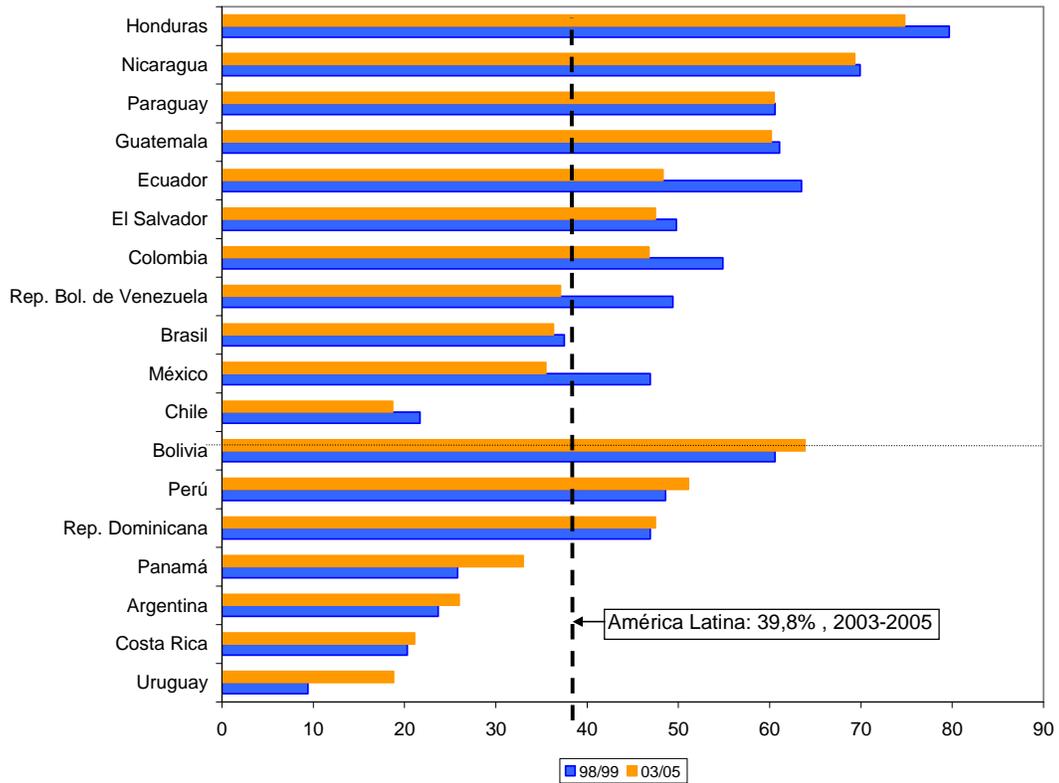


Fuente: Povcal Database (World Bank, Chen y Ravallion). Cálculos de Fedesarrollo.

En contraste con la tendencia de reducción de la pobreza, la desigualdad se ha incrementado en las dos últimas décadas. No obstante, este resultado no es generalizado para todos los países y zonas geográficas. Por regiones se destacan los avances que se han dado en los países de África Sub Sahariana en la reducción de la desigualdad, mientras América Latina está entre las regiones con mayores incrementos en desigualdad.

En el caso específico de América Latina, el porcentaje de población en condiciones de pobreza disminuyó en la mayoría de los países entre el período 1998-1999 y el período 2003-2005, con excepción de Bolivia, Perú, República Dominicana, Panamá, Argentina, Costa Rica y Uruguay (Gráfico 2).

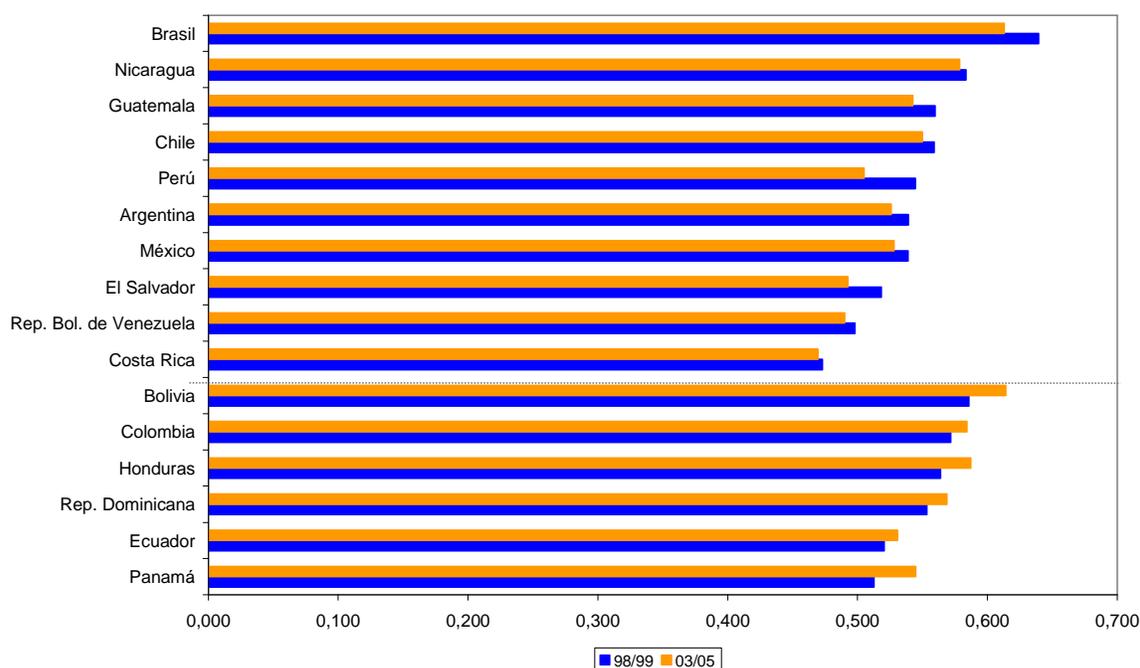
GRÁFICO 2
PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN POBREZA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

No obstante, la evolución del coeficiente de Gini muestra que la región adolece de una precaria distribución de ingresos. Como se observa en el Gráfico 3, la mayor parte de los países tiene coeficientes de Gini por encima de 50, con excepción de Costa Rica. Sin embargo, en la mayoría de los casos ha habido una reducción de este indicador durante el periodo 2003-2005.

GRÁFICO 3
COEFICIENTE DE GINI EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: CEPAL.

B. Liberalización comercial, crecimiento y pobreza

Entre los economistas existe consenso acerca de que el crecimiento económico sostenido puede ser un mecanismo efectivo para la reducción de la pobreza absoluta.³ Si bien no todos los individuos pueden beneficiarse directamente del aumento en los niveles de ingreso, el crecimiento económico genera recursos adicionales para que el gobierno los redistribuya entre la población más pobre. La evidencia recogida por el Banco Mundial en un análisis de 14 países en desarrollo durante los años noventa confirma que el nivel de crecimiento económico es un determinante central en el ritmo de reducción de la pobreza. Este estudio señala que un aumento de 1 punto porcentual en el PIB per cápita en los países analizados produjo una reducción de 1,7% en la pobreza en promedio entre 1993 y 2002.⁴

No obstante, bajo circunstancias particulares existe la posibilidad de que el crecimiento no reduzca la pobreza absoluta, e inclusive puede verse acompañado por un empeoramiento en los

³ Cabe aclarar que existen diversas definiciones de pobreza. La definición de pobreza como la privación de las capacidades o posibilidades básicas propuesta por Amartya Sen parece ser la más amplia. Bajo esta perspectiva la pobreza sobrepasa la dimensión de la carencia de ingresos, e integra factores como la salud, la educación, el sentimiento de seguridad, y la exclusión social y económica. Sin embargo, en la práctica la definición más utilizada se basa en niveles de ingreso y/o de consumo. Bajo esta definición la pobreza es la incapacidad de un individuo u hogar de obtener los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Adicionalmente, hay medidas de pobreza relativa y absoluta. Las medidas de pobreza absoluta tratan de identificar qué fracción de la población es pobre, mientras que las de pobreza relativa o desigualdad buscan capturar la disparidad en los niveles de calidad de vida entre los hogares o individuos dentro de una economía. En otras palabras, las medidas de desigualdad pretenden medir cuanto más gana o consume la población más rica que la población más pobre.

⁴ Véase Banco Mundial (2005b) sobre la experiencia de un grupo de países en desarrollo conformado por Bangladesh, Bolivia, Brasil, Burkina Faso, El Salvador, Ghana, India, Indonesia, Rumania, Senegal, Túnez, Uganda, Vietnam y Zambia.

niveles de pobreza relativa o mayor desigualdad. Al igual que otros estudios sobre el tema, una de las conclusiones principales del trabajo del Banco Mundial es que el crecimiento favorecerá en mayor o menor grado a los pobres, dependiendo de si las condiciones de los hogares y las instituciones gubernamentales les permiten aprovechar las oportunidades generadas. Estos factores son los fundamentos de lo que se ha denominado un crecimiento pro-pobre y se refieren por ejemplo en el caso de los hogares a su nivel de acceso a servicios públicos y a educación secundaria, entre otros. En el campo institucional, la estabilidad macroeconómica, un correcto funcionamiento de los mercados de factores, una adecuada definición de derechos de propiedad, un buen clima para la inversión y un amplio acceso a servicios de educación e infraestructura se cuentan entre los elementos más importantes para lograr un crecimiento a favor de los pobres.⁵

En esta línea de análisis, uno de los aspectos que más debate ha generado entre los economistas recientemente es el vínculo que existe entre liberalización comercial y crecimiento económico, y su impacto sobre la reducción de la pobreza. Este debate se ha profundizado aún más en los últimos años con el incremento en la desigualdad que se ha dado en las últimas dos décadas, durante las cuales se aceleró la globalización comercial y financiera. El incremento en la desigualdad ha motivado numerosos análisis sobre el vínculo particular entre la globalización y sus efectos distributivos.⁶

1. Los beneficios esperados del comercio internacional

La teoría del comercio internacional ofrece varias razones por las cuales se puede esperar que una mayor apertura económica estimule el crecimiento económico en el largo plazo. La conclusión central del modelo neoclásico es que la liberalización del comercio aumenta el ingreso real de una economía en el largo plazo o, en otras palabras, las posibilidades de consumo de un país en el agregado.⁷ La eliminación de las barreras al comercio reduce o elimina las distorsiones en los precios de los productos transables en una economía. Al ajustarse los precios hacia los niveles predominantes en el mercado mundial se crean los incentivos necesarios para que las economías transformen su estructura productiva y se especialicen en actividades en las cuales sus costos son relativamente menores. Los recursos productivos se reasignan desde las actividades ineficientes, protegidas antes por las barreras comerciales, a sectores eficientes orientados a la exportación. De esta manera, el impacto positivo que tiene la apertura comercial sobre el crecimiento obedece a la ubicación más eficiente de los recursos productivos y la especialización de las economías en las actividades en las que cuentan con una ventaja comparativa, lo que les permitirá aumentar sus exportaciones.

No obstante, dada su naturaleza, este cambio económico estructural implica un proceso de ajuste en el corto plazo. Ese ajuste está ligado al impacto redistributivo que la mayor apertura comercial tiene en el corto plazo, por el cambio en los precios relativos y la reasignación de los factores de producción. No todos los sectores enfrentarán costos de ajuste en magnitudes similares, pues ese impacto depende de diversos factores como las condiciones específicas de cada economía,

⁵ Véase Kraay (2005) para un desarrollo comprehensivo de las políticas que fomentan un crecimiento pro-pobres.

⁶ Véase IMF(2007b) y Goldberg y Pavcnik (2007).

⁷ Nos referimos al modelo estándar Heckscher-Ohlin, el cual supone que los mercados de los productos y factores son perfectamente competitivos, que las funciones de producción y la productividad de los factores son idénticas para todos los países, que existen retornos constantes a escala en la producción, y que las preferencias de consumo de los bienes y servicios dependen solamente del precio relativo (ya que las preferencias de los consumidores son idénticas). Este modelo predice que si los productos utilizan los factores de la producción en diferentes proporciones, y los países tienen una dotación de factores diferente, cada país ganará al especializarse en la producción (y la exportación) de los bienes y servicios intensivos en el factor relativamente abundante del país. Según esto, la liberalización comercial ampliará la producción de las industrias de exportación y reducirá la producción en industrias que compiten con las importaciones. Como se verá más adelante, en este modelo la especialización en la producción afecta la distribución de ingresos, ya que se espera que aumenten los ingresos reales del factor relativamente abundante de cada país, a la vez que los ingresos reales del factor relativamente escaso disminuyan (Gindling y Takacs, 2004, op. cit.).

el alcance y el ritmo del proceso de liberalización y la implementación de otras políticas que complementen ese proceso.

La literatura empírica sobre la relación entre liberalización comercial y pobreza se ha incrementado desde los años noventa. Existe un amplio número de trabajos que buscan identificar y cuantificar los canales de transmisión a través de los cuales una liberalización comercial podría afectar los niveles de pobreza en un país. Sin embargo, los distintos estudios coinciden en que el efecto directo de una liberalización comercial sobre la pobreza no se puede observar y cuantificar fácilmente. De hecho, tanto la apertura comercial como los cambios en los niveles de pobreza por lo general vienen acompañados de otros fenómenos históricos que ocurren de manera simultánea.⁸ Por ello los estudios empíricos enfrentan dificultades tanto para aislar satisfactoriamente cada uno de los acontecimientos y sus efectos como para medir las variables de análisis.

No obstante, estos trabajos ofrecen un amplio espectro de variables que vinculan la integración económica tanto con la pobreza como con la desigualdad. A continuación se presentan las principales conclusiones sobre dichos canales de transmisión, usando el marco analítico desarrollado en las revisiones de la literatura llevadas a cabo por Winters, McCulloch y McKay (2004) para analizar la relación entre liberalización comercial y pobreza, y por Goldberg y Pavcnik (2007) para tratar de explicar los efectos distributivos de la globalización.

2. Liberalización comercial y pobreza

De acuerdo con la corriente económica ortodoxa, el resultado esperado de una liberalización comercial en el largo plazo es un efecto positivo sobre el ingreso real de un país y el bienestar de su población, a través de las ganancias en eficiencia en la producción y la ampliación de las posibilidades de consumo.

Sin embargo, el proceso de ajuste que se da como resultado de una mayor inserción en la economía internacional puede implicar numerosos cambios económicos. La reasignación de recursos que se da en la economía a raíz de la apertura comercial generará una recomposición en la demanda por trabajo y, por tanto, en el empleo. Adicionalmente, el cambio en precios relativos puede tener un efecto positivo sobre el precio de los bienes de consumo de la población de menores ingresos, si este tipo de bienes se incluye en la liberalización comercial, con lo cual la situación relativa de la población de menores ingresos puede mejorar.

Más recientemente, la nueva teoría de crecimiento (o teoría de crecimiento endógeno) argumenta que entre las fuerzas dinámicas positivas de largo plazo de una liberalización comercial se encuentra también la difusión del conocimiento y su impacto sobre los incentivos para innovar. Así, el impacto positivo de la apertura comercial se trasmite también a través del acceso a nuevas tecnologías, y a bienes intermedios y de capital de mejor calidad y menor costo. Además la economía en general se beneficia de una mayor competencia (mayor variedad y calidad de productos por un menor precio) y de economías de escala en la producción.

Siguiendo la estructura analítica que plantean Winters et al. (2004) para analizar la evidencia empírica sobre liberalización comercial y pobreza, se pueden identificar cuatro canales principales a través de los cuales el comercio puede tener impacto sobre la pobreza. El primero es el impacto que este proceso tiene sobre el crecimiento económico. El segundo canal se da a través del efecto que la apertura comercial produce sobre el consumo de los hogares. El tercer canal se da a través

⁸ Por ejemplo, la liberalización comercial unilateral latinoamericana de finales de los años ochenta y principios de los noventa hizo parte de un programa amplio de reformas estructurales, mediante el cual las distorsiones financieras se redujeron, se eliminaron los controles de divisas, se emprendió la privatización de empresas comerciales del Estado y, en general, se promovió la desregulación. Adicionalmente, se adoptaron reformas complementarias importantes en áreas como la participación privada en infraestructura y la liberalización de la inversión extranjera.

del mercado laboral y se refiere a la respuesta que la liberalización del comercio genera en el empleo y en los salarios. Finalmente, el cuarto canal tiene que ver con el impacto fiscal de la liberalización comercial y su efecto sobre el gasto público. A continuación se hace una breve revisión de los principales hallazgos de la literatura empírica sobre estos canales.

a) Liberalización comercial y crecimiento económico

Desde finales de los años ochenta se desarrollaron diversos análisis para estimar el impacto de la liberalización comercial sobre el crecimiento económico. Estos trabajos generaron un gran debate en que se cuestionaban aspectos como la duración del efecto positivo sobre el crecimiento de la economía, la magnitud del impacto y algunas consideraciones metodológicas. Si bien la evidencia empírica sobre el impacto positivo de la liberalización comercial en el crecimiento de la economía no es concluyente, no se ha demostrado que la apertura comercial produzca menor crecimiento. De hecho no existe evidencia alguna que indique que economías con elevadas barreras al comercio presenten de forma sistemática altos niveles de crecimiento.

Los trabajos empíricos sobre la relación entre liberalización comercial y crecimiento se han desarrollado a través de análisis de corte transversal entre países, así como de estudios de caso de países específicos o regiones. Existen numerosos trabajos de corte transversal realizados durante la década pasada que concluyen que la apertura comercial sí favorece el crecimiento.⁹ Rodríguez y Rodrik (2001) señalan, sin embargo, que las conclusiones de varios de estos trabajos se basan en un débil fundamento empírico y cuestionan las técnicas de estimación usadas.

Algunos de estos estudios de corte transversal se han concentrado en identificar los canales de transmisión que, como resultado de la liberalización comercial, producirían un efecto positivo sobre el crecimiento económico. Levine y Renelt (1992), Taylor (1998) y Wacziarg (2001) siguen esta línea metodológica vinculando la apertura comercial con mayor acumulación de capital y, por tanto, con mayor crecimiento. Otros trabajos han tratado de estimar la relación positiva entre apertura comercial y aumentos en productividad. Coe et al. (1997) realizan un análisis de corte transversal y encuentran que una mayor tasa de apertura en los países en desarrollo para bienes de capital provenientes de los países de la OECD tiene un impacto positivo sobre el crecimiento de la productividad total de los factores. Otros estudios de tipo transversal para sectores de determinados países encuentran que el desmonte de barreras comerciales generó incrementos significativos en productividad a través de la mayor exposición a la competencia de las importaciones.¹⁰

Entre los estudios de caso que han encontrado que la apertura comercial es un factor determinante en el crecimiento pueden mencionarse Michaely, Papageorgiou y Choski (1991), Reinikka y Collier (2001) y Edwards y Lederman (2002).

En abierto contraste con los trabajos mencionados, existe también un amplio número de estudios que cuestionan los beneficios de una liberalización comercial. Existen modelos teóricos en los cuales una mayor apertura comercial podría conducir a que una economía se especializara en sectores poco dinámicos (por ejemplo, en sectores de recursos naturales como la minería), lo cual en el largo plazo podría causar una reducción en su ritmo de crecimiento.¹¹ No obstante, De Ferranti et al. (2002) muestran que las actividades relacionadas con los recursos naturales han sido fuente de dinamismo económico, y que han permitido a países como Australia y Finlandia incursionar en actividades basadas en el conocimiento que han redundado en ganancias en materia de crecimiento de la productividad.

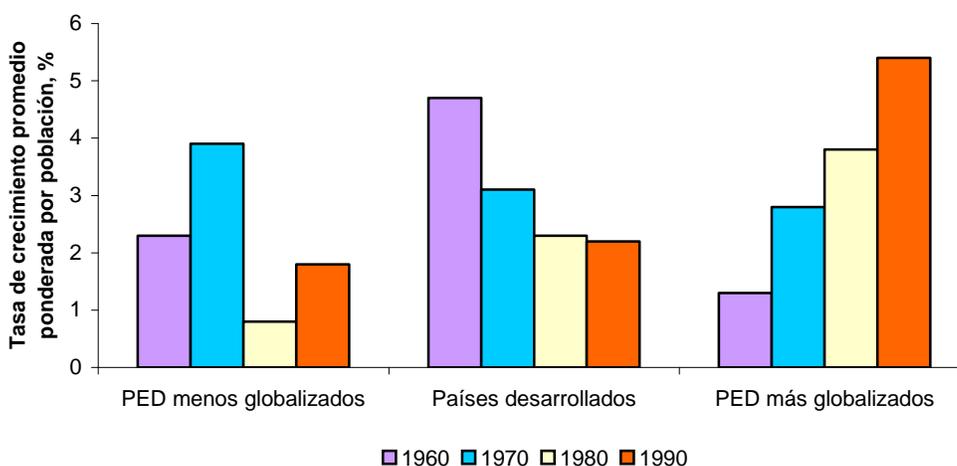
⁹ Entre éstos se encuentran Dollar (1992), Sachs y Warner (1995) y Edwards (1998).

¹⁰ Véase, por ejemplo, Hay (2001) para Brasil, Jonson y Subramanian (1999) para Sur África, Lee (1996) para Corea y Medina, Meléndez y Seim (2003), para Colombia.

¹¹ Rodríguez y Rodrik (2001) discuten este tipo de modelos teóricos.

En el tema específico de la relación entre apertura comercial y pobreza, el trabajo de Dollar y Kraay (2004) encuentra evidencia de que la globalización genera una aceleración en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza en los países pobres. Por medio de ejercicios econométricos de corte transversal entre países y del análisis de casos individuales a través del tiempo, Dollar y Kraay concluyen que los países en desarrollo (PED) con mayor orientación hacia afuera o más globalizados crecieron a tasas superiores que los PED menos globalizados, e incluso a un ritmo superior que el observado en países desarrollados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En efecto, el gráfico 4 muestra que en los años noventa los PED más globalizados crecieron a una tasa anual promedio de 5% per cápita, los países en desarrollo 2,2% per cápita y los PED menos globalizados apenas 1,4% per cápita.

GRÁFICO 4
CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB PER CAPITA, PONDERADO POR POBLACIÓN
(1960-1990)



Fuente: Dollar y Kraay (2004), Tabla 3, pg.F35. Nota: PED: países en desarrollo. Muestra compuesta por 101 países.

b) Impacto sobre los hogares pobres a través del consumo

El cambio en precios relativos que resulta de una apertura comercial puede tener un impacto sobre los hogares más pobres a través de la composición de su canasta de consumo y la estructura de su portafolio de ingresos.

McCulloch (2003) presenta una metodología cuyo objetivo central es capturar los canales a través de los cuales una variación en los precios relativos puede afectar el bienestar de los hogares. Bajo este modelo teórico el impacto de un cambio en los precios sobre el bienestar de un hogar depende de la importancia relativa de sus diferentes fuentes de ingresos, y de los diversos bienes y servicios que componen su canasta de consumo.

McCulloch plantea que las fuentes de ingreso de un hogar promedio son: i) ingresos laborales; ii) ingresos por producción propia; iii) renta de activos financieros o bienes de capital; y iv) transferencias, ya sean estatales o familiares.

Aunque es probable que el portafolio de ingresos de los hogares más pobres contenga varias de las anteriores fuentes de ingreso, cabe esperar que no esté tan diversificado como el de los hogares más ricos. Por lo tanto, los costos de ajuste de la liberalización comercial recaerán de manera desproporcionada sobre los hogares más vulnerables cuando gran parte de los ingresos de

la población más pobre provenga de los sectores transables no competitivos en el contexto de una apertura comercial.

El cambio en los precios relativos también afecta el patrón de consumo de largo plazo de los hogares. Por un lado, los hogares se verán beneficiados por la reducción en los precios de los bienes importados. Por otro lado, dependiendo de la estructura del mercado, el precio de algunos productos exportados puede incrementarse y así afectar la canasta de consumo de los hogares de menores ingresos. Es importante destacar que el impacto neto depende de cómo se transmitan los cambios de precios en la frontera de un país hacia su mercado interno. Los costos de transporte, distribución y comercialización, así como la integración de los mercados, son determinantes fundamentales de la transmisión del cambio en los precios desde las fronteras hacia el interior.

No obstante, la evidencia empírica del impacto de corto plazo de una variación en los precios relativos sobre el bienestar general de los hogares más pobres es muy reducida y se concentra en el estudio del impacto del cambio en el precio de bienes agrícolas sobre el bienestar de los hogares cultivadores.¹²

c) Impacto en empleo y salarios

De acuerdo con el teorema de Heckscher-Ohlin, luego de una liberalización comercial los países tenderán a especializarse en la producción (y la exportación) de los bienes y servicios intensivos en el factor relativamente abundante en la economía. Dado que en los países en desarrollo la mano de obra no calificada es más abundante que la mano de obra calificada, el marco teórico neoclásico predice que una mayor apertura comercial tendrá un impacto positivo sobre la pobreza y la desigualdad. En este sentido, la liberalización comercial debería aumentar la demanda por trabajo no calificado (factor relativamente abundante) y de esta manera debería reducir la brecha salarial entre trabajo calificado y no calificado.¹³

Una perspectiva alternativa más acorde con la realidad del mercado laboral de los países en desarrollo es suponer que la oferta laboral es perfectamente elástica, lo cual implica que cualquier cambio en la demanda produce un ajuste en el empleo y no en los salarios. De hecho, la existencia de un salario mínimo en el mercado formal en muchos países en desarrollo introduce una rigidez al proceso de ajuste ante una mayor internacionalización de la economía, que permitiría esperar que el empleo se convierta en la variable de ajuste en vez de los salarios. Por lo tanto, para determinar la transmisión del impacto final de una apertura comercial sobre los salarios y el empleo debe considerarse la elasticidad de la oferta laboral y la estructura regulatoria del mercado del trabajo, que puede contemplar la exigencia de salarios mínimos e implicar segmentación (como la existencia de un amplio sector informal). Este es uno de los canales a través de los cuales la apertura comercial puede promover más desigualdad, como se verá más adelante.

d) Recaudo arancelario y gasto público

Uno de los efectos potenciales de una liberalización comercial en el largo plazo es la reducción de los ingresos tributarios del país. En la medida en que una mayor apertura comercial se alcanza mediante la reducción o la eliminación de los aranceles, en el largo plazo este cambio estructural puede disminuir los ingresos corrientes del gobierno. En este caso es pertinente analizar si este desequilibrio puede afectar el bienestar de los sectores más pobres de la población a través de un aumento en la tributación o a través de una reducción en el gasto social.

¹² Entre estos estudios se encuentran: Ravallion y van de Walle (1991), Barrett y Dorosh (1996) para Madagascar y Levinsohn, Berry y Friedman (1999) para Indonesia.

¹³ Este planteamiento sigue el teorema de Stolper-Samuelson, según el cual un aumento en el precio de un bien intensivo en mano de obra no calificada será acompañado por un aumento en su producción y, por ende, en el salario real de este tipo de mano de obra. Este resultado teórico supone una oferta fija de los factores productivos y la flexibilidad en los salarios.

Hay que advertir que la literatura que analiza el impacto de la apertura comercial sobre el recaudo fiscal plantea resultados de distinto tipo. Algunos estudios teóricos plantean que una reducción en las tarifas arancelarias podría incrementar el recaudo, si dichas tarifas se ubican por encima de su nivel óptimo que maximiza el recaudo.¹⁴ También podría aumentarse el recaudo si la reforma comercial involucra la sustitución de barreras cuantitativas al comercio por aranceles. De igual manera, reformas que mejoren la eficiencia en la recolección pueden incrementar significativamente el recaudo del gobierno.¹⁵ Usualmente una liberalización comercial se acompaña de un incremento en los volúmenes de comercio y de una simplificación del régimen comercial, que puede incrementar la eficiencia en el recaudo. Por lo tanto, el efecto de la liberalización del comercio sobre el balance fiscal de un país debe determinarse empíricamente.

Si bien no hay evidencia empírica concluyente sobre el impacto que la liberalización comercial pueda tener sobre el recaudo tributario, en el caso en que los ingresos fiscales disminuyan de manera importante resulta pertinente evaluar el efecto de este resultado sobre los hogares pobres. El gobierno puede responder a la caída de sus ingresos de dos maneras: aumentando la carga tributaria o reduciendo el gasto. Por un lado, el impacto del aumento en la carga tributaria sobre los hogares pobres dependerá del tipo de reforma tributaria que plantee el gobierno, si ésta se apoya más en impuestos directos que en indirectos, así como de las características de los nuevos tributos en términos de progresividad y regresividad. Por otro lado, los hogares más pobres se verán directamente afectados por la liberalización comercial si la respuesta del gobierno ante la caída del recaudo arancelario es reducir el gasto social. Sin embargo, no hay evidencia directa en los estudios que relacione una apertura comercial con reducciones en el gasto social.

3. Liberalización comercial e inequidad

El creciente dinamismo que ha mostrado la globalización comercial y financiera durante las dos últimas décadas, y el aumento de la desigualdad de ingresos que han experimentado la mayoría de las economías en desarrollo, ha polarizado aún más el debate sobre el impacto social de la globalización. El interrogante que se ha tratado de responder es si hay una relación de causalidad entre globalización y desigualdad.

Si bien los críticos de la globalización aceptan que la inserción en la economía internacional puede mejorar el ingreso de los países, el tema central de debate tiene que ver con el hecho de que los beneficios resultantes de este proceso no son compartidos de manera equitativa por toda la población de un país. Algunos análisis plantean que la profundización de la desigualdad de ingresos es costosa para los países, no sólo por su impacto social sino porque impide que los beneficios de la globalización sean explotados completamente.¹⁶

a) Diferenciación entre liberalización comercial y financiera

El Fondo Monetario Internacional (2007b) pone de manifiesto una consideración central para este debate: la diferenciación entre globalización comercial y financiera. Este análisis sugiere que la globalización comercial y la globalización financiera tienen efectos opuestos sobre la distribución del ingreso. La liberalización comercial se asocia con menor desigualdad de ingresos, mientras la apertura financiera opera en sentido opuesto.

Entre los factores que en ese documento se identifican como posibles fuentes de mayor desigualdad generadas por la liberalización financiera pueden mencionarse el incremento de flujos

¹⁴ Sobre este tema véase, por ejemplo, Ebrill, Stotsky y Gropp (1999).

¹⁵ Pritchett y Sethi (1994) encuentran que en los países en desarrollo existe una gran brecha entre los aranceles oficiales y los aranceles que efectivamente se pagan. Los autores explican que las exenciones y la evasión explican este fenómeno.

¹⁶ Véase FMI (2007b) y sobre el tema de la desigualdad de ingresos como un limitante para explotar los beneficios del comercio en términos de crecimiento véase Birdsall (2007) y World Bank (2006).

de IED de países desarrollados hacia países en desarrollo y la mayor probabilidad de crisis financieras que se deriva de una mayor integración con el mercado financiero internacional.

Para efectos analíticos conviene diferenciar tres dimensiones en las cuales una mayor apertura financiera puede tener efectos sobre la desigualdad y la pobreza. La primera se refiere a los flujos de IED y su impacto sobre la demanda por trabajo en la economía receptora. Si bien se espera que la inversión foránea tenga un impacto positivo sobre el crecimiento, el aumento de los flujos de IED hacia países en desarrollo proveniente de países desarrollados puede incrementar la demanda por mano de obra calificada, contribuyendo a incrementar la desigualdad de ingresos. La evidencia al respecto no es concluyente, pero algunos trabajos confirman que los flujos de IED se dirigen por lo general a sectores intensivos en mano de obra calificada, incrementando la demanda por este tipo de trabajo.¹⁷

La segunda dimensión en la cual la liberalización financiera puede tener efectos sobre la desigualdad y la pobreza tiene que ver con sus implicaciones para el sistema financiero del país receptor. Aunque se espera que la liberalización de la cuenta de capitales genere recursos financieros para los más pobres, si la economía no cuenta con instituciones sólidas y mecanismos para mejorar su acceso a los servicios financieros, es posible que los beneficios de la reforma sean solamente aprovechados por la población de mayores ingresos. En efecto, si bien la liberalización de la cuenta de capitales puede generar una mayor disponibilidad de recursos financieros para las economías que la implementan, esta situación sólo tendría un efecto positivo sobre el acceso al crédito de los más pobres si éstos están bancarizados. En la medida en que esa situación tiende a ser la excepción más que la regla en los países menos desarrollados, el impacto esperado de la liberalización financiera para mitigar la pobreza puede ser muy limitado.

La tercera dimensión en la cual la liberalización financiera puede afectar la inequidad y la pobreza es orden macroeconómico. La experiencia ha demostrado que una apertura de capitales que no esté respaldada por políticas macroeconómicas adecuadas puede generar una gran inestabilidad que puede derivar en una crisis. Trabajos como el de Agenor (2002) evalúan la probabilidad de que una economía caiga en una crisis financiera como resultado de una liberalización financiera. El mayor riesgo consiste en que en las épocas de auge se dan significativas entradas de capitales que financian excesos de demanda y así estimulan los desequilibrios macroeconómicos entre el ahorro y el gasto, tanto público como privado. Cuando llega la fase descendente del ciclo se suele dar una salida de capitales que pone en evidencia la magnitud de esos desequilibrios y genera ajustes forzados que por lo general se traducen en una reducción forzada del gasto en la economía, y la consecuente caída en la producción y el ingreso, lo que afecta especialmente a los segmentos más pobres de la población. Esta situación negativa se puede moderar si el país en cuestión cuenta con una política fiscal austera que permita hacer movimientos anti-cíclicos en caso de ser necesario. Sin embargo, la historia muestra que esa clase de manejos responsables tienden a ser la excepción y no la regla en la región, lo que pone de relieve los riesgos que conlleva la liberalización de capitales para los segmentos más pobres de la población.

b) Impacto de la liberalización comercial sobre los ingresos laborales

El incremento en salarios que puede darse en algunos sectores, como resultado de una liberalización comercial, puede esconder los efectos distributivos negativos que enfrentan algunos trabajadores. Jansen y Lee (2007) en el trabajo conjunto realizado por la OMC y la OIT, analizan este tema y destacan el desafío que plantea esta problemática para el diseño de políticas redistributivas, especialmente en los países en desarrollo. En estos países, las limitaciones

¹⁷ Véase Cragg y Epelbaum(1996) y Behrman, Birdsall, and Székely (2003).

institucionales de corte administrativo y las restricciones financieras de tipo fiscal afectan tanto la viabilidad como la efectividad de esta clase de políticas.

En la línea de Jansen y Lee (2007), Goldberg y Pavcnik (2007) analizan diferentes canales a través de los cuales la globalización puede afectar la desigualdad. En su análisis hacen énfasis particular en el canal más estudiado hasta el presente: los cambios en el ingreso laboral.

Estos autores destacan las limitaciones de tipo metodológico y estadístico que subyacen a los distintos estudios, y agrupan los factores que pueden incrementar la desigualdad salarial como resultado de la globalización en cinco categorías que se presentan a continuación.

i) Incremento en la prima por calificación

Existe consenso sobre el hecho de que la liberalización de los años noventa en los países en desarrollo generó un incremento en la demanda por mano de obra calificada que se enfrentó a una oferta restringida de trabajadores educados, lo cual aumentó la prima por calificación.¹⁸ No obstante, no hay consenso sobre las causas de este cambio estructural en la demanda laboral.

Si se trata de identificar el papel que jugó en este cambio en el mercado de trabajo la liberalización comercial, la pregunta que surge es por qué los efectos planteados por el teorema de Stolper-Samuelson no se han cumplido en los países en desarrollo. Una de las posibles respuestas tiene que ver con el hecho de que en estos países no hay condiciones para que se produzca una reasignación de recursos productivos como la que predice la teoría. La mayoría de los estudios sobre la reforma comercial en países en desarrollo no arroja evidencia sobre reasignación de recursos en el mercado laboral.¹⁹ Como ya se mencionó, esta característica de las economías en desarrollo puede explicarse por tres factores: i) rigidez del mercado laboral, que lleva a que el ajuste del mercado se dé a través de salarios y no de reasignación de empleo, como lo muestran los análisis realizados para México, Colombia e India; ii) imperfecciones de mercado, que hacen que las empresas productoras de bienes respondan ante la mayor competencia de bienes importados bajando márgenes y no reasignando la mano de obra; y iii) baja movilidad espacial y social dentro de los países.

Además de las restricciones para la reasignación de recursos en el mercado laboral, hay otra serie de factores que contribuyen a que se genere la prima por calificación. Uno de esos factores puede ser el patrón de protección previo a la apertura, como lo muestran Hanson y Harrison (1999) para México, y Atanasio, Goldberg y Pavcnik (2004) para Colombia. Si los sectores protegidos eran los más intensivos en mano de obra no calificada, es de esperar que al comienzo de la liberalización se reduzcan los salarios de este tipo de mano de obra, caso en el cual el efecto sería el esperado de acuerdo con el teorema de Stolper-Samuelson.

Otro de esos factores puede ser el incremento en el comercio de bienes intermedios que resulta de la estrategia de división del proceso productivo que han adoptado las grandes empresas transnacionales.²⁰ En la medida en que este tipo de estrategia es llevada a cabo en mayor proporción por empresas transnacionales de países desarrollados, es de esperar que se incremente la demanda por mano de obra calificada pues, como ya se mencionó, este tipo de empresas usan de manera intensiva esta clase de trabajo. Este efecto refuerza el que se da a través de un incremento en los flujos de IED proveniente de países desarrollados.

Finalmente, otro factor que puede inducir cambio tecnológico sesgado hacia la calificación de la mano de obra es la estrategia que adopten las empresas domésticas para defenderse de la

¹⁸ Véase Robbins (1996) y Sanchez-Paramo y Schady (2003).

¹⁹ Este punto lo ilustran Hanson y Harrison (1999) y Feliciano (2001) para el caso de México, Atanasio, Goldberg y Pavcnik (2004) para Colombia y Currie (1997) para Marruecos.

²⁰ Feenstra y Hanson 1999 y 2003 destacan el uso de estas estrategias y el marcado dinamismo del comercio de bienes intermedios.

competencia de bienes importados, o la que adopten las empresas que quieren incrementar exportaciones. Por esta vía se puede incrementar la demanda de mano de obra calificada y así aumentar la prima por calificación. Sobre este canal, Acemoglu (2003) muestra que en la medida en que se incremente la demanda de bienes de capital cuando se liberaliza la economía se necesita más mano de obra calificada. De otro lado, se ha planteado que las empresas exportadoras son intensivas en el uso de mano de obra calificada tanto en el nivel de operarios como en el nivel administrativo. Esta tendencia se explica por la necesidad de mejorar la calidad y de contar con equipos gerenciales para operar en contextos más competitivos. Harrison y Hanson (1999) encuentran que las empresas exportadoras emplean una proporción más alta de trabajadores de cuello blanco.

ii) Desempleo en el período de transición

El denominado desempleo transicional es una de las vías a través de las cuales se espera que la apertura comercial afecte de manera negativa la distribución de ingreso. Este tipo de desempleo se genera en la medida en que la economía se ajusta a las nuevas condiciones de mercado derivadas de la apertura comercial. Si bien no hay abundante evidencia empírica por problemas de disponibilidad de datos, se ha planteado que este tipo de desempleo afecta principalmente a la población más pobre.

El trabajo de Jansen y Lee (2007) destaca el hecho de que en un proceso de apertura comercial están en riesgo los trabajos de todos los sectores y no sólo los de sectores que compiten con importaciones. No obstante, el efecto sobre el empleo difiere significativamente entre países, debido a las características específicas de cada economía, así como a sus políticas laborales y macroeconómicas, y a los movimientos a través del ciclo económico.

Goldberg y Pavcnik (2007) llaman la atención sobre la necesidad de contar con datos apropiados para estimar la relación entre comercio y desempleo transicional. Los autores señalan que los datos agregados de empleo sugieren que las recesiones macroeconómicas tienen un mayor impacto sobre el desempleo que las reducciones arancelarias. Sin embargo, por lo general este tipo de mediciones no permite ver qué sectores productivos o grupos de población son los más afectados, cuáles son las causas del desempleo y las probabilidades de volver a emplearse, ni la duración del desempleo. En los casos en que se puede indagar sobre estos aspectos, la desagregación sectorial es limitada.

Atanasio, Goldberg y Pavcnik (2004) intentaron hacer un análisis de la relación entre liberalización comercial y desempleo transicional para Colombia. En dicho trabajo se estima si la probabilidad de desempleo en el sector de bienes transables fue mayor que en el de no transables como resultado de la liberalización comercial. La evidencia sugiere que no hubo una mayor probabilidad de desempleo en el sector de transables, ni antes ni después de la apertura comercial. Sin embargo, Goldberg y Pavcnik destacan que el análisis se hace para una definición muy agregada de la industria y que los datos de desempleo no se vinculan directamente con los cambios en la política comercial.

iii) Cambios en la prima de los salarios de cada industria

La prima de salarios de la industria es la porción del salario que no puede ser explicada por características observables del trabajador, como género, educación o experiencia, sino por el sector en el que el trabajador opera. En la literatura se ha planteado que la liberalización comercial puede afectar esa prima de salarios en los sectores en los que existe.

Sin embargo, la evidencia sobre la relación entre la reforma comercial y la prima de salario en la industria es mixta. Feliciano (2001) encuentra un efecto positivo de la apertura comercial sobre la prima de salarios en la industria para el caso de México, mientras Goldberg y Pavcnik

(2004) lo hacen para Colombia. Por otra parte, Pavcnik et al (2004) no encuentra relación entre la prima de salarios y la reducción arancelaria para Brasil, y Mishra y Kumar (2005) encuentra una relación negativa entre estas dos variables para India.

Estos resultados están determinados por diversos factores. El incremento en la prima salarial puede estar relacionado con los aumentos en productividad que se derivan de la apertura comercial. En contraste, la inflexibilidad del mercado laboral o la existencia de un amplio sector informal pueden hacer que la rebaja de aranceles cause una reducción en la prima. Sin embargo, la evidencia para Colombia muestra que el impacto de la liberalización sobre esta prima es relativamente pequeño.

iv) La globalización genera mayor volatilidad en el ingreso.

Otra hipótesis que se ha sugerido sobre el impacto social de la liberalización comercial es que ésta puede generar mayor volatilidad de precios y choques de productividad que afectan los salarios y el empleo. Krebs, Krishna y Maloney (2005) examinan la relación entre reforma comercial y variabilidad del ingreso para México, y encuentran que la reducción arancelaria está asociada con una mayor incertidumbre en el ingreso.

v) La liberalización comercial podría reducir los estándares del mercado laboral.

Otro de los argumentos sobre el impacto que la globalización comercial tiene en el mercado laboral es la reducción de los estándares en dicho mercado. En este caso se argumenta que como resultado de la liberalización comercial se puede incrementar la informalidad, entendida como el incumplimiento de la regulación laboral por parte de las empresas, con el objeto de mejorar su competitividad. Al respecto, algunos estudios muestran que después de la apertura comercial la calidad del empleo se redujo, pues se contrató más trabajo temporal y se incrementó el empleo informal, especialmente asociado con la falta de cobertura de seguridad social.²¹ Sin embargo, los trabajos no son concluyentes sobre qué tanto incide en el resultado la política comercial, y qué tanto el grado de flexibilidad de la legislación laboral.

No obstante, cabe anotar que en el contexto de los tratados de libre comercio el impacto de la liberalización podría ser opuesto, debido a que algunos acuerdos, como aquellos negociados por Estados Unidos, buscan precisamente elevar los estándares laborales.

²¹ Véase Currie y Harrison (1997) para Marruecos y Goldberg y Pavcnik (2003) para Colombia y Brasil.

II. Metodologías para cuantificar los efectos de la política comercial sobre la distribución de ingresos

Los distintos estudios que tratan de cuantificar los efectos de la política comercial sobre la distribución del ingreso pueden dividirse en aquellos que tienen enfoques de equilibrio general y los que tienen enfoques de equilibrio parcial. Entre estos últimos, una gran proporción son análisis de corte transversal entre países, regiones o sectores productivos, y otros son estudios de caso específicos. La mayoría de los análisis usan instrumental econométrico, aunque algunos estudios de caso se concentran en estimaciones estadísticas que permiten ver en detalle la evolución de variables como las canastas de consumo y la estructura del empleo en los países que liberalizan su comercio.

No obstante, como lo analizan Goldberg y Pavcnik (2007), los distintos enfoques han sido objeto de críticas metodológicas que muchas veces obedecen a limitaciones en la información disponible. Adicionalmente, como se destaca también en FMI (2007b), las circunstancias individuales de cada país juegan un papel fundamental para cualquier tipo de análisis.

La importancia que tienen las particularidades de cada país para este análisis se destaca en la clasificación que hacen Gindling y Takacs (2004) de los principales determinantes de los costos de ajuste derivados de una liberalización comercial. Estos autores identifican ocho factores que inciden en la dimensión de esos costos de ajuste:]

1. **La situación macroeconómica.** Los trabajadores desplazados de los sectores vulnerables pueden sufrir un período más largo de desempleo durante una recesión económica. A su vez, la duración del desempleo probablemente será mayor para los trabajadores desplazados si inicialmente el nivel de desempleo en la economía es alto.
2. **El grado de sustitución de los factores entre sectores económicos vulnerables (no competitivos) y competitivos.** Si en los sectores competitivos y los vulnerables (o no competitivos) se utiliza mano de obra con el mismo nivel de calificación y los mismos bienes de capital, los recursos utilizados con el fin de reubicar estos factores serán relativamente bajos. Por el contrario, si las actividades productivas en expansión requieren de mano de obra con niveles de calificación más altos, el costo y el tiempo del proceso de reconversión laboral serán mayores.²²
3. **La distribución por edades de los trabajadores desplazados.** Los trabajadores de mayor edad tienen un horizonte de empleo más corto. Por esta razón será difícil que las empresas inviertan en el reentrenamiento de los trabajadores mayores desplazados.
4. **La distancia geográfica entre los sectores vulnerables y los competitivos.** Los costos de reconversión laboral serán mayores si los trabajadores desplazados tienen que asumir unos costos adicionales relacionados con su traslado de residencia para conseguir empleo.
5. **Instituciones y rigidez en el mercado laboral.** Una institucionalidad que imponga una rigidez salarial (tal como el salario mínimo legal) aumentará el número de empleados desplazados de las actividades productivas no competitivas.²³ Esto obedece a que el ajuste relacionado con los costos laborales no podrá hacerse a través de los salarios, sino mediante el número de empleados. Adicionalmente, unos costos de despido relativamente altos hacen que las firmas en los sectores competitivos estén menos dispuestas a absorber el exceso de oferta laboral.
6. **Acceso al mercado de crédito.** El acceso al crédito puede ayudar al proceso de reentrenamiento o reubicación de los trabajadores desplazados. Si existen restricciones para acceder al mercado de crédito, seguramente va a ser difícil que las empresas y los trabajadores puedan obtener los recursos necesarios para cubrir los costos de ajuste de manera satisfactoria.²⁴
7. **La existencia de programas gubernamentales para facilitar el proceso de ajuste.** Los programas de asistencia para facilitar el proceso de ajuste, tales como programas de reentrenamiento o reubicación laboral, pueden reducir significativamente los costos sociales y privados de ajuste.
8. **El gradualismo o la velocidad de la apertura comercial.** Si una reforma comercial es gradual, de tal manera que la producción y el empleo en los sectores no competitivos se contraen lentamente, la masa de empleados desplazados será menor y los sectores competitivos contarán con más tiempo para absorber el nuevo desempleo. No obstante, hay que considerar que una liberalización más rápida podría contar con una mayor credibilidad, lo que implicaría que las empresas podrían tener mayor disposición a expandir la producción relacionada con sectores competitivos.

Esta lista ilustra la diversidad de factores que pueden incidir en el análisis del impacto social de la apertura comercial y pone de presente la necesidad de analizar la evidencia empírica existente bajo un enfoque integral que permita sacar las mejores lecciones de política para cada país. A

²² Michaely et al. (1991).

²³ Mutti (1978) y Baldwin, Mutti y Richardson (1980).

²⁴ Baccheta y Jansen (2003).

continuación se resumen las principales herramientas metodológicas utilizadas en los trabajos que analizan la relación entre política comercial y desigualdad.

A. Análisis de equilibrio general

Los estudios con enfoque de equilibrio general, como su nombre lo indica, se basan en el diseño y uso de modelos de equilibrio general. Esta herramienta analítica tiene la virtud de permitir una mirada amplia del impacto de la liberalización comercial a través del cambio en los precios relativos de los bienes, el efecto sobre empleo y la distribución del ingreso. Sin embargo, este tipo de modelos depende de un conjunto de supuestos sobre parámetros y elasticidades de los factores que a veces no se conocen para determinadas economías y que afectan de manera importante los resultados.²⁵ Los resultados de las simulaciones son particularmente sensibles a la cobertura y la desagregación de los sectores productivos o los grupos de ingresos considerados en el modelo, a la línea base adoptada, y a los escenarios de liberalización.

B. Análisis de equilibrio parcial

Los análisis de equilibrio parcial sobre el impacto que la liberalización comercial tiene en la distribución de ingresos por lo general hacen comparaciones de corte transversal entre países, regiones o sectores productivos. Como ya se ha mencionado, la mayor parte de las críticas metodológicas a este tipo de enfoques tienen que ver con las medidas de apertura comercial y de desigualdad usadas en los distintos análisis. Así mismo, no sólo se ha cuestionado la calidad de la información sino además la posibilidad real de hacerla comparable entre países para hacer análisis de tipo transversal. Adicionalmente, se ha destacado el problema que representa para el ejercicio la endogeneidad de la política comercial.

Winters (2004) resume cuatro de las complicaciones primordiales que hacen parte de la crítica a los estudios de corte transversal. El primer problema que enfrenta esta literatura es la cuantificación del nivel de apertura de los países, ya que para generar una buena medida de esta variable es necesario agregar diversos tipos de barreras comerciales (aranceles, cuotas y barreras no arancelarias en general) y medidas de transparencia y estabilidad del régimen arancelario.²⁶ En segunda instancia, a veces no es claro en los ejercicios econométricos de estos trabajos en qué dirección va la causalidad, entre las variables que miden la apertura comercial y las medidas de crecimiento económico.²⁷ En tercer término, los modelos estadísticos no tienen en cuenta variables que capturan el efecto de las instituciones que complementan el efecto de largo plazo de la liberalización comercial sobre el crecimiento. Entre éstas se encuentran las políticas destinadas a promover la inversión, facilitar la resolución de conflictos y promover la acumulación de capital humano.²⁸ Por último, algunos críticos de estos estudios señalan como una limitación para aceptar

²⁵ Véase Bussolo y Niimi (2006) que desarrolla un ejercicio de este tipo para estimar el impacto distributivo del Acuerdo de Libre Comercio de Centro América y Estados Unidos sobre Nicaragua. El estudio encuentra que el impacto total sobre la pobreza no es muy grande. Sin embargo, hay una dispersión alta en el efecto cuando el análisis se hace en el nivel de los hogares por la heterogeneidad en la dotación de factores, el uso de insumos, la producción de materias primas y las preferencias de consumo. La recomendación central que se deriva de este análisis es que esa dispersión en los efectos para los distintos hogares debe ser un referente en el diseño de las políticas compensatorias.

²⁶ Véase, por ejemplo, Pritchett (1996) y Anderson y Neary (1996).

²⁷ Frankel y Romer (1999) e Irwin y Tervio (2002) tratan de solucionar esta complicación empírica utilizando otras variables que tratan de cuantificar los niveles de apertura de una economía. Rodríguez y Rodrik (2001) critican esta metodología argumentando que las variables que se utilizan como representación de la apertura pueden estar correlacionadas con variables que estimulan el crecimiento económico (independientemente de si hay o no apertura comercial). Sin embargo, Frankel y Rose (2002) consideran que la crítica de Rodríguez y Rodrik (2001) no es válida pues encuentran evidencia a favor de la relación causal positiva entre apertura y crecimiento económico.

²⁸ Taylor (1998), Wacziarg (2001), Rodrik (1999) y Baldwin (2002) resaltan la importancia de ciertas instituciones en la multiplicación de los efectos de la apertura comercial sobre el crecimiento de una economía.

la relación estrecha entre liberalización comercial y crecimiento el hecho de que el nivel de apertura comercial puede estar correlacionado con otras variables que también explican el crecimiento.²⁹

1. Estimaciones sobre la estructura del consumo y del empleo

Otra de las líneas de análisis que se ha usado para evaluar el impacto de la liberalización comercial sobre la distribución del ingreso se basa en la estimación de los costos de ajuste a través de cambios en el consumo y el empleo. La existencia de efectos sociales negativos de corto plazo está asociada con los costos de ajuste involucrados en el proceso de reasignación de los factores productivos de los sectores no competitivos hacia los sectores competitivos o en expansión.

En general, se espera que la reducción de las barreras al comercio y el consecuente cambio en los precios relativos genere una mayor producción doméstica de bienes y servicios competitivos. Por el contrario, en la medida en que las actividades productivas domésticas previamente protegidas dejen de ser rentables en el contexto de una mayor competencia internacional, se espera que los factores productivos migren hacia los sectores de la economía en expansión.

Gindling y Takacs (2004) argumentan que no sólo los sectores transables de la economía se verán afectados por este cambio en los precios relativos. En la medida en que existen encadenamientos entre los sectores transables y no transables de una economía, una liberalización comercial puede tener un impacto indirecto sobre los segundos.³⁰ En consecuencia, aunque la mayor parte del proceso de reasignación de factores se debe dar en los sectores transables, la apertura comercial involucra también a los sectores no transables en este proceso.

La magnitud de los costos de ajuste de la liberalización comercial sobre la población económicamente más vulnerable dependerá de la manera como el cambio en los precios relativos afecte su canasta consumo y su portafolio ingresos (en particular su ingreso laboral). Para estimar este efecto se construye el perfil de consumo y de ingresos de los hogares más pobres con base en las encuestas de hogares. Reina et al. (2005) realizan un ejercicio de este tipo para estimar el impacto potencial de una mayor integración entre Estados Unidos y Colombia sobre la población de menores ingresos de la capital colombiana.

C. Las variables utilizadas y sus limitaciones

Los análisis sobre apertura comercial y pobreza utilizan diversas variables que miden la liberalización comercial y la desigualdad de ingresos. En cuanto a las medidas de apertura comercial, dada la dificultad para contar con información comparable y para periodos largos de tiempo sobre variables que midan la apertura comercial, los estudios usan indicadores que permiten medir la apertura tanto de manera directa como indirecta. En este sentido, para complementar la información que proporcionan las barreras arancelarias, se tratan de identificar otros factores como las barreras no arancelarias, la evolución de los volúmenes de comercio, los diferenciales en las tasas de cambio y la existencia de primas en el mercado cambiario, entre otras.³¹

Para estimar la desigualdad de ingresos se usan diferentes indicadores, que buscan dimensionarla tanto a través de los ingresos como del consumo. Se ha argumentado que la manera

²⁹ Véase Krueger (1978 y 1990).

³⁰ Pueden existir dos clases de encadenamientos entre sectores productivos. Por un lado, se encuentran los encadenamientos “hacia atrás”, que se refieren a los vínculos que existen entre una actividad productiva y sus proveedores de insumos. Por otro lado, los encadenamientos “hacia adelante” se refieren a la relación que tiene un sector productivo sobre la demanda agregada de otros bienes y servicios vía el aumento o reducción de la capacidad de adquisitiva de sus empleados.

³¹ Para una estimación de restricciones al comercio más precisas Kee, et.al. (2008) estiman unos índices de restricción para 78 países desarrollados y en desarrollo.

más adecuada para medir desigualdad es a través del consumo.³² Sin embargo, en la mayoría de los países no hay buena información disponible para períodos de tiempo suficientemente largos sobre consumo en las encuestas de hogares.

Los estudios sobre desigualdad de ingresos utilizan las diferentes medidas que existen, de acuerdo con la disponibilidad de información. La más usada es el Coeficiente de Gini. Además de este coeficiente, también se usa la razón del ingreso promedio de la población de mayores ingresos respecto a la más pobre.

Si bien el coeficiente de Gini es la medida más utilizada, una de sus limitaciones más importantes para hacer estudios comparativos es el hecho de que en algunos países las encuestas de hogares se basan en la estructura de gasto y en otros en la de ingresos. Este hecho tiene implicaciones para el análisis, como lo destaca FMI (2007 b) cuando menciona la evidencia existente sobre el hecho de que el coeficiente de Gini basado en ingresos arroja mayor desigualdad relativa que el basado en consumo.

En el tema específico de la estimación de factores que afectan la distribución del ingreso salarial como resultado de la liberalización comercial se usan diferentes medidas, como la desigualdad del ingreso por niveles de calificación, la desigualdad en el consumo y la prima por calificación, estimada como la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Una de las principales limitantes que plantea esta clase de análisis es la definición de los niveles de calificación.

Las limitaciones en la información disponible y las particularidades de los diferentes países juegan un papel fundamental en los análisis de globalización y desigualdad. Sin embargo, esta condición no obsta para que los distintos estudios permitan establecer lecciones de política valiosas y planteen nuevas líneas de investigación.

³² Véase Angus Deaton (1997) y Ravallion (2004) y (2003).

III. Revisión de la literatura y resultados comparados de países de América Latina

En el transcurso de las últimas dos décadas, la mayoría de países de América Latina modificaron su política comercial de manera unilateral y avanzaron hacia una estrategia de desarrollo económico orientada hacia afuera, que reemplazó el modelo de sustitución de importaciones con iniciativas de integración económica en los niveles regional y multilateral.³³ Las barreras arancelarias se redujeron en promedio de 30% a 10% entre 1980 y 1999 en América Latina, mientras la frecuencia de la utilización de barreras no arancelarias (BNAs, como licencias previas, cuotas y precios administrados por el gobierno) cayó de 18,3% en promedio entre 1989 y 1994, a apenas 8% en el lapso 1995-1998.³⁴

A pesar de la reducción sustancial de las barreras al comercio, la apertura comercial resultante tuvo matices entre los principales países de la región. México y Chile se destacan como los países más abiertos al comercio en América Latina, con resultados positivos en materia de desempleo y pobreza frente a la mayoría de las economías de la región (Gráfico 5).

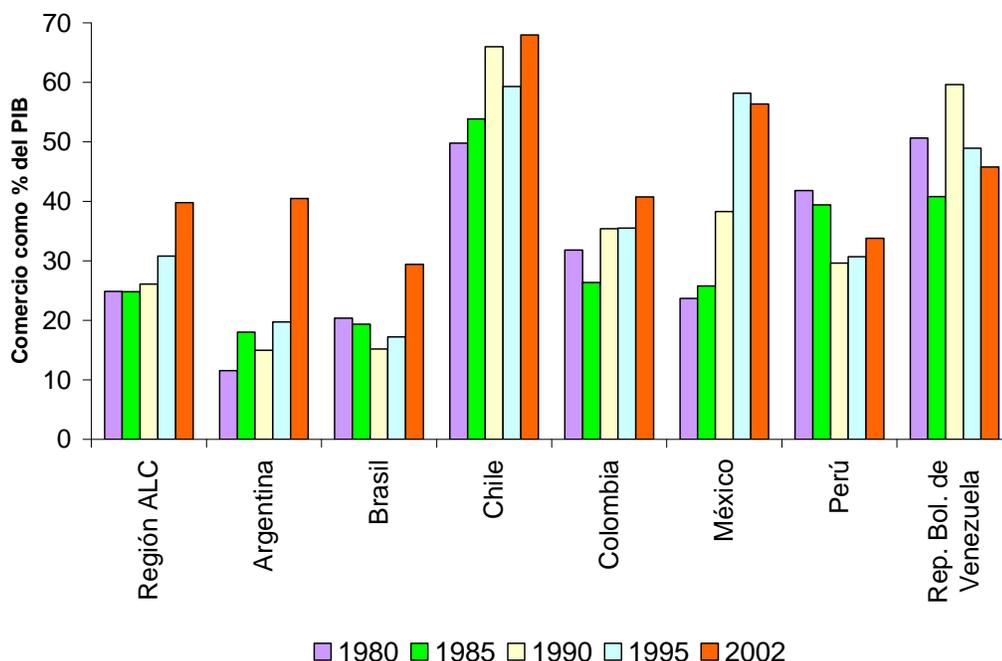
El viraje latinoamericano en busca de un modelo de desarrollo económico orientado hacia afuera motivó diversos trabajos sobre múltiples tópicos, entre los que hay varios que tratan de aislar el efecto

³³ Véase Edwards (1995) para una revisión de la experiencia latinoamericana. Cabe anotar que la agenda de integración económica latinoamericana tenía como premisa el concepto de “regionalismo abierto” que abarca los conceptos de acuerdos preferenciales de libre comercio abiertos y no excluyentes.

³⁴ Fuente Banco Mundial (2003).

de la liberalización sobre el crecimiento y la pobreza, la cual comprende por definición las dimensiones adicionales de desempleo y desigualdad. A continuación se hace una revisión de algunos de los trabajos que se enfocan primordialmente en descomponer los efectos de la liberalización comercial sobre el crecimiento económico, la pobreza, el desempleo y la desigualdad (salarial).

GRÁFICO 5
AMÉRICA LATINA: COMERCIO EXTERIOR DE BIENES Y SERVICIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB,*
1980-2002



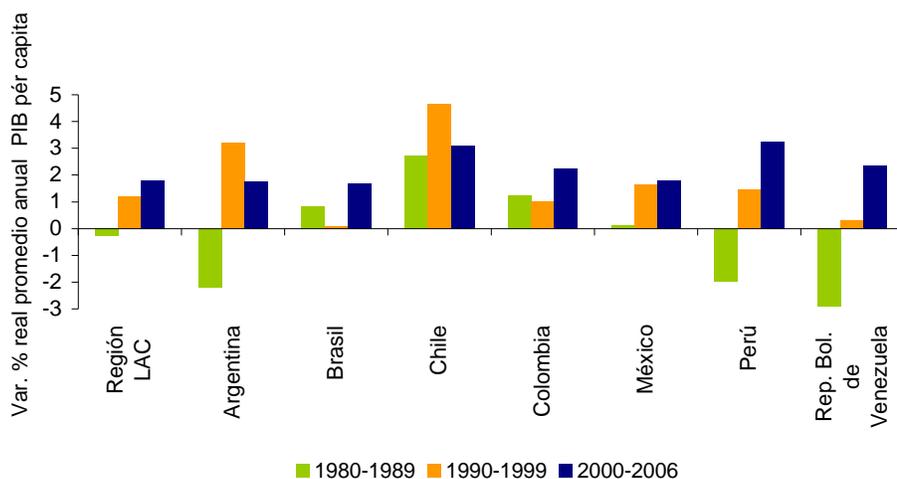
Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Banco Mundial-WDI 2005.

Nota: * comercio es la suma de exportaciones más importaciones.

A. Liberalización comercial, crecimiento económico y pobreza

Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002), luego de controlar por factores cíclicos y variables, encuentran que las reformas estructurales de los años noventa, incluyendo la apertura comercial, tuvieron un impacto positivo sobre el crecimiento económico. Como lo muestra el Gráfico 6, la mayoría de los países de la región registraron un crecimiento promedio en el PIB per cápita modestamente superior en la década pasada que en los años ochenta. No sobra subrayar que esta comparación puede tener un sesgo, en la medida en que los años ochenta constituyeron una década perdida para muchos países de la región por los devastadores efectos de la crisis de la deuda externa.

GRÁFICO 6
AMÉRICA LATINA: VARIACIÓN REAL ANUAL PROMEDIO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) POR HABITANTE, PRECIOS CONSTANTES DE 2000



Fuente: WDI.

Nota: PIB per cápita a precios constantes de mercado (US\$ 2.000).

Estudios sobre la experiencia de México en cuanto a su integración comercial y económica con Estados Unidos y Canadá a partir de 1994 proveen alguna evidencia sobre el aporte positivo de la liberalización comercial al crecimiento económico. Lederman et al. (2003) descomponen los efectos de la ocurrencia simultánea de eventos económicos con la mayor liberalización comercial mexicana en el marco del acuerdo NAFTA. Ese trabajo separa los efectos de la crisis económica y financiera mexicana desatada con la devaluación de diciembre de 1994.³⁵ El análisis les permite a los autores concluir que NAFTA está ayudando a que México alcance mayores niveles de desarrollo económico, pues sugiere que las exportaciones totales de México y los flujos de inversión extranjera directa a ese país habrían sido inferiores en 25% y 40%, respectivamente, entre 1994 y 2002, de no existir ese acuerdo comercial.

No obstante, ha habido un debate sobre si los efectos de NAFTA se dieron principalmente en los años previos a su implementación. Salvatore (2007) desarrolla una metodología para medir el efecto directo del NAFTA sobre los países miembros y encuentra que los beneficios para México en términos de comercio, inversión y eficiencia se dieron más por la liberalización comercial general que por el propio acuerdo. Una vez más hay que tener en cuenta que otros factores diferentes a la política comercial inciden sobre el desempeño de las economías. En este sentido, Salvatore plantea que México no pudo capturar más de los beneficios potenciales del NAFTA por la crisis económica de 1994, la desaceleración del crecimiento de Estados Unidos en 2000 y la posterior recesión de 2001, y la competencia creciente de China en el mercado estadounidense. Este autor identifica como la restricción más importante, la falta de profundización en las reformas estructurales en México y las fallas para mejorar la educación y el entrenamiento de la fuerza de trabajo.

Así mismo, Lederman et al. (2003) señalan que las mayores oportunidades económicas brindadas por el comercio pueden explicar una parte de la reducción moderada que se dio en la pobreza en México entre 1994 y 2002. No obstante, cabe anotar que la convergencia en materia de

³⁵ Véase, por ejemplo, Audley et al. (2003), Lederman et al. (2003), Polaski (2004) y Tornell et al. (2004).

desarrollo regional en México es aún una tarea pendiente, pues incluso antes del NAFTA el campo mexicano se encontraba en una situación de atraso relativo bastante severa.

De otro lado, el trabajo de Ocampo et al. (2004) simula una reducción unilateral en las barreras arancelarias y no arancelarias en Colombia, y el resultado es una reducción de la pobreza en el nivel urbano, rural y nacional.

Por su parte, Goldberg y Pavcnik (2005) analizan si la liberalización comercial colombiana de principios de los años noventa puede explicar la reducción en la pobreza urbana del país durante el período 1984 y 1995. Las autoras concluyen que la liberalización no incidió sobre la pobreza urbana (ni la desigualdad salarial), aunque reconocen que pudo haberlo hecho a través de una reducción en los precios de los bienes de la canasta básica de consumo de los hogares.

Recientemente, Perry y Olarreaga (2006) encuentran efectos de distinto tipo sobre la pobreza entre los distintos países de América Latina como resultado de la liberalización comercial. La dotación de factores, el cambio tecnológico sesgado hacia la calificación y su efecto sobre la demanda por mano de obra calificada y las imperfecciones del mercado laboral se cuentan entre los factores que explican los efectos en los diferentes países. El punto central de su conclusión tiene que ver con el hecho de que estos efectos dependen en buena medida de otras políticas implementadas simultáneamente con la liberalización comercial y con el acceso que la población pobre tenga a la calificación y a otro tipo de activos productivos.

B. La liberalización comercial y el empleo

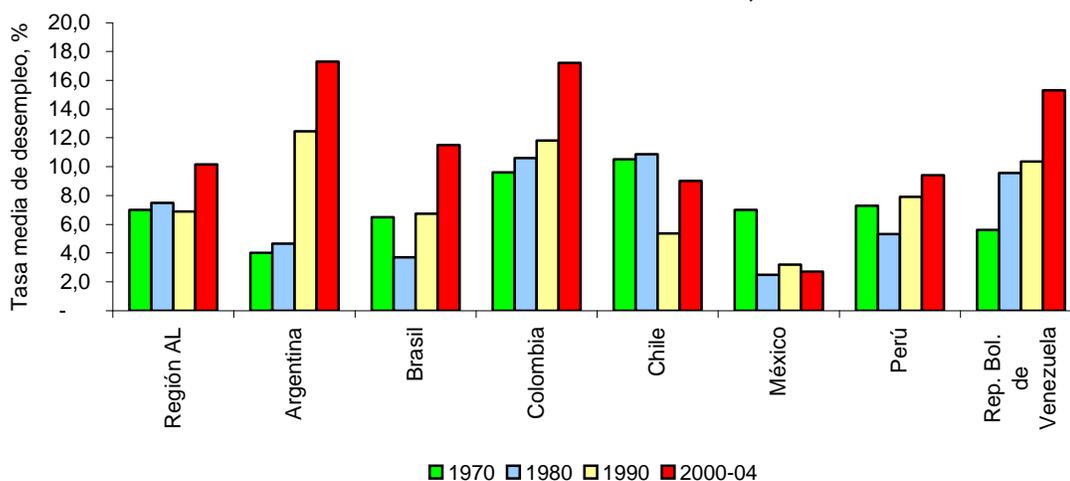
1. Efectos de largo plazo

De Ferranti et al. (2002) y BID (2003) señalan que no existe evidencia de una relación sistemática entre mayor apertura comercial y desempleo en el largo plazo. De hecho, como lo muestra el Gráfico 7, los niveles de desempleo no resultaron más elevados en los años noventa que en las dos décadas anteriores, que se caracterizaron por una estrategia de sustitución de importaciones que mantenía las economías virtualmente cerradas.

Los resultados empíricos que se discuten en De Ferranti et al. (2002), indican que los altos niveles de desempleo durante la década pasada no son producto de la apertura comercial o, en términos más amplios, de las reformas estructurales. Allí se plantea que el desempleo latinoamericano obedece a los prolongados períodos de transición que se observan en los mercados de los factores luego de cambios estructurales y al surgimiento de nuevos choques. Entre los determinantes de la duración de la transición se encuentran, por una parte, la elasticidad de la oferta laboral, término que abarca costos de despido, salario mínimo y existencia de distorsiones, y por la segmentación, entre otros. Por otra parte, la duración del período de transición se relaciona también con la respuesta de la demanda por trabajo, ya sea calificado, no calificado o informal, ante una mayor apertura comercial.

Según De Ferranti et al. (2002), a Chile le tomó 10 años lograr un aumento sostenido en el empleo y los salarios después de las reformas de los años setenta. Cabe recordar que desde 1985 Chile presenta los mejores resultados de la región en materia de desempleo junto con México, que fue otro de los primeros países que emprendieron reformas macroeconómicas y profundizar su integración comercial con otros países.

GRÁFICO 7
TASA MEDIA DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA, 1970-2004



Fuente: Banco Mundial WDI 2004 para años 1970 y 1980, y Cepal-Naciones Unidas para años 1990 y 2000.

Respecto al incremento de la informalidad y el deterioro en la calidad del empleo no se ha encontrado evidencia concluyente para los países de América Latina que permita afirmar que guardan una estrecha relación con la apertura comercial. Durante los años noventa la mayoría de los países de la región experimentó un importante aumento del empleo informal. De hecho, la CEPAL ha estimado que seis de cada 10 nuevos puestos de trabajo que se crearon en esa década corresponden al sector informal. No obstante, no hay evidencia de que este fenómeno se relacione con la liberalización comercial en general, ni con la subcontratación en las cadenas de producción internacional en particular.³⁶ Como señala el estudio del BID (2003), en países como Argentina, Brasil y México el crecimiento del empleo informal en la década pasada obedeció al aumento de las oportunidades laborales en sectores no transables, que como la construcción suelen ser informales.

De hecho, los ajustes macroeconómicos y la legislación laboral tienen una relación mucho más estrecha con el aumento del empleo informal que la liberalización del comercio. Goldberg y Pavcnik (2003) estudian el impacto de la liberalización comercial de Brasil y Colombia a principios de los años noventa sobre el mercado informal. Para Brasil no encuentran evidencia de relación alguna entre apertura comercial e informalidad, mientras que para Colombia sí encuentran cierto sustento para establecer una relación entre las dos variables. Más recientemente, la combinación del incremento del salario mínimo y la desaceleración económica de finales de los años noventa en Colombia dejó a muchos trabajadores sin empleo en el sector formal (BID, 2003).

Por otra parte, la evaluación de la experiencia mexicana en el contexto del acuerdo NAFTA realizada por Lederman et al. (2003) sugiere que ese tratado tuvo un impacto positivo en el número absoluto y la calidad de los empleos en México. Este hallazgo puede complementarse con los mencionados en Audley et al. (2003), Polaski (2004) y Blecker (2005), que señalan que si bien el tratado tuvo un impacto positivo en el número absoluto de empleos, en el agregado el incremento resultó marginal, en particular como proporción de la rotación estacional que se presenta normalmente en el mercado laboral. A grandes rasgos, entre 1994 y 2002 el acuerdo generó un

³⁶ Véase CEPAL (2004), CEPAL (2007) y Tokman (2007).

aumento sostenido en el uso de mano de obra de la industria maquiladora mexicana, pero el empleo en el resto de la industria tendió a reducirse o mantenerse igual.³⁷ Por su parte, el empleo agrícola se redujo, pero en una proporción inferior que el incremento registrado en otras actividades económicas.

Se destaca que la contracción de empleos agrícolas en México no generó la hecatombe en el sector que predecían algunos analistas cuando se firmó NAFTA. De hecho, el estudio de Lederman et al. (2004) señala que la agricultura mexicana ha mantenido niveles satisfactorios de actividad bajo una mayor apertura comercial, producto de una mayor demanda en un contexto de crecimiento económico, mejoras en productividad (basada en parte en mejores técnicas de riego) y hasta cierto punto por la existencia de apoyos a los ingresos rurales mediante el programa Procampo.

Así mismo, cabe señalar que Lederman et al. (2003) documentan que los campesinos más pobres no sufrieron de reducciones en sus ingresos por pérdidas de empleo, pues su manutención proviene en esencia de cultivos de subsistencia. En suma, como registra Gaviria (2005), en el caso mexicano los ganadores fueron los asalariados urbanos y los perdedores los trabajadores agrícolas que perdieron su empleo.

La simulación de Botero (2004) sobre el posible impacto económico y social de un acuerdo comercial entre Colombia y Estados Unidos provee resultados similares a los observados en México en los últimos años. Este autor encuentra que el empleo en el agregado en Colombia aumentaría marginalmente (como porcentaje del empleo total o de la rotación estacional que se presenta normalmente en el mercado laboral) ante una liberalización comercial con Estados Unidos, y que este crecimiento se compondría de incrementos de plazas en sectores de servicios e industriales, y contracción en el empleo agrícola.

Por último, hay una línea de trabajos, como el de Tornell et al. (2004), que registran el leve impacto positivo de la liberalización en el crecimiento mexicano, pero los atribuyen a problemas en otros frentes. Por ejemplo, estos estudios mencionan que las inflexibilidades en el mercado laboral y las barreras de acceso al crédito bancario impidieron que NAFTA tuviera mayores impactos sociales positivos en México. Así mismo, Lederman et al. (2003) registra que NAFTA no constituye una condición suficiente para asegurar la convergencia económica entre las regiones de ese país y con sus socios del norte. En consecuencia, estos trabajos sugieren que México debería continuar avanzando en reformas domésticas, en particular en el campo financiero y en su estabilidad jurídica y regulatoria, para continuar progresando en la reducción del desempleo y la pobreza. Cabe destacar que los estudios reconocen que hay algunos aspectos del acuerdo NAFTA que son susceptibles de ser mejorados.³⁸

2. Efectos de corto plazo

En el corto plazo, es decir durante el período de transición para liberalizar el comercio, los estudios han mostrado que el efecto de una apertura comercial sobre el desplazamiento de mano de obra desde las industrias vulnerables hacia las rentables en un contexto de mayor competencia ha sido mucho menor que lo esperado. Como señala el trabajo del BID (2003), la experiencia de América Latina con la reforma comercial de los años 1990 produjo cambios leves en la composición del empleo y desplazamiento de los trabajadores, o desempleo friccional.³⁹

³⁷ Deficiencias en las estadísticas laborales de empleo en México impiden tener una noción exacta de esta variación en el empleo no maquilador.

³⁸ Al igual que el trabajo de Palmetter (1995), Lederman et al. (2003), op. cit., critica el carácter proteccionista de algunas normas de origen del NAFTA.

³⁹ Las fricciones existentes dentro de los diversos segmentos del mercado laboral, así como entre ellos, demoran la conexión entre los desempleados que buscan un trabajo y las vacantes existentes, y originan el desempleo friccional. Por ejemplo, este tipo de

Adicionalmente, no hay evidencia de que los pobres sufran más por el fenómeno de desempleo friccional, cuyos efectos además pueden atenuarse con programas remediales. Trabajos para Brasil, Colombia, México y Marruecos, que utilizan datos de encuestas de hogares de las décadas de los ochenta y noventa, concluyen que fue mínima la reubicación de la mano de obra entre sectores luego de una reducción de barreras comerciales.⁴⁰

Cabe señalar, sin embargo, que estos estudios encuentran que los salarios en las industrias expuestas al comercio exterior se redujeron con la liberalización. Este resultado implica que en estos países la posibilidad de recortar los salarios mitigó en parte los efectos de corto plazo de la apertura comercial sobre el empleo. En particular, Attanasio, Goldberg y Pavcnik (2004) concluyen que en Colombia las empresas menos competitivas redujeron los salarios porque la legislación laboral hacía costoso el despido y porque en las industrias vulnerables (antes protegidas) se ofrecían salarios superiores a los del mercado antes de la liberalización. De esta manera, los hallazgos de los autores indican que el impacto de una mayor apertura comercial sobre el empleo en el corto plazo depende de la estructura del mercado laboral y, en particular, de su marco regulatorio.

Es importante mencionar que, aunque en la literatura empírica no hay consenso sobre si el ajuste de corto plazo después de una liberalización se da a través del empleo o los salarios, los estudios evidencian apenas un leve impacto sobre las dos variables. Krueger (1983) encuentra que, si bien las exportaciones de manufacturas en países en desarrollo son intensivas en mano de obra, los efectos de la apertura comercial sobre el empleo son casi nulos, debido a distorsiones en los mercados de los factores productivos (capital, trabajo y tierra).⁴¹

C. Liberalización comercial y desigualdad salarial

Berhman, Birdsall y Székely (2001) utilizan información de 17 países de América Latina y 19 encuestas de hogares para analizar los efectos sociales de la liberalización comercial en la región en el largo plazo. Este estudio concluye que la liberalización comercial no tuvo efectos significativos sobre la desigualdad en los años ochenta y noventa en América Latina. De hecho, los autores encuentran que la liberalización comercial disminuyó levemente la concentración del ingreso, es decir que el efecto fue marginalmente progresivo.

Para explicar este resultado, los autores señalan que la apertura comercial produjo dos impactos principales en materia salarial, que al ser de signo contrario tendieron a cancelarse mutuamente. En primera instancia, como ya se mencionó en este capítulo, la teoría neoclásica del comercio internacional predice que la liberalización aumenta la demanda por trabajo no calificado, el factor relativamente abundante. Esta mayor demanda por trabajadores de menor calificación ocasionó, durante los años noventa, una reducción en la brecha salarial respecto al trabajo más calificado y, por lo tanto, mejoró la distribución del ingreso regional. En segundo término, la apertura comercial en la región impulsó un proceso de cambio tecnológico sesgado a favor del trabajo calificado, que produjo una ampliación de las brechas salariales y un empeoramiento de la distribución. La idea básica de este último proceso es que la mayor apertura comercial permite mayores niveles de compras externas de bienes de capital que pueden requerir mano de obra

desempleo comúnmente se relaciona con la falta de información sobre las plazas de trabajo disponibles y demoras por parte de los empresarios en contactar desempleados cuando hay una vacante.

⁴⁰ Véase Revenga (1997), Currie y Harrison (1997), Hanson y Harrison (1999), Feliciano (2001) y Goldberg y Pavcnik (2004).

⁴¹ Sobre los efectos de la liberalización en el empleo véase Rama (1994) para Uruguay, Currie y Harrison (1994) para Marruecos, Revenga (1997) para México, Márquez y Pagés-Serra (1998) para América Latina, Levinsohn (1999) para Chile, y Moreira y Najberg (2000) para Brasil.

calificada para su explotación productiva. Berhman, Birdsall y Székely estiman que los dos efectos sobre los salarios fueron de magnitudes similares durante los años noventa en América Latina.

Para el caso colombiano, Attanasio, Goldberg y Pavcnik (2003) encuentran que la reducción arancelaria unilateral de finales de los ochenta y principios de los noventa afectó la distribución del ingreso a través de tres canales. Un resultado similar se encuentra en Goldberg y Pavcnik (2001), Ocampo et al. (2001), Santamaría (2004) y Ocampo et al. (2004).⁴² En primer término, la liberalización aumentó el retorno a la educación superior debido a un cambio tecnológico sesgado hacia la mano de obra calificada. En segunda instancia, la apertura comercial produjo cierta reducción en los salarios industriales, que afectó principalmente a los rangos salariales bajos y una fracción de los trabajadores no calificados. La evidencia que presenta ese estudio sugiere que estos recortes salariales fueron más pronunciados en industrias donde se observaron las mayores reducciones arancelarias. Por último, la apertura comercial en este período desplazó parte de la fuerza laboral hacia el sector informal. No obstante, Attanasio, Goldberg y Pavcnik (2003) concluyen que todos los factores mencionados apenas explican una pequeña parte del aumento en la desigualdad observada en Colombia en el período objeto de estudio, lo cual sugiere que el efecto de la liberalización comercial sobre la distribución del ingreso fue relativamente marginal.

Goldberg y Pavcnik (2007) hacen una recopilación de la evidencia encontrada para siete países en desarrollo sobre el impacto que la globalización ha tenido en la distribución de ingresos. El grupo de países considerado está conformado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, India, Hong Kong y México. Algunos de los trabajos mencionados antes se incluyen en esta recopilación, de la cual se concluye, por una parte, que hubo un incremento en la prima por calificación entre la década de los ochenta y los años noventa en los países mencionados. Por otra parte, se destaca que el aumento de la prima por calificación coincidió cronológicamente con la reforma comercial en varios de los países, en particular en México, Colombia, Brasil y Argentina. Además, el incremento en la prima por calificación se tradujo en la mayoría de los casos en cambios en la desigualdad salarial, medida como el coeficiente de Gini del logaritmo de los salarios y como el diferencial del logaritmo de los salarios.

La anterior revisión de los trabajos empíricos sugiere que los efectos sociales de una mayor liberalización comercial en el largo plazo son reducidos. En América Latina, la apertura comercial de finales de los años ochenta y principios de los noventa propició un mayor crecimiento económico, que pudo contribuir a la reducción de la pobreza y a la generación algunos nuevos puestos de trabajo, pero de manera marginal como proporción de la rotación estacional que se presenta normalmente en el mercado laboral. Sin embargo, existe evidencia de que la apertura comercial en la región estuvo acompañada por un aumento en la desigualdad salarial, producto del cambio técnico sesgado hacia el trabajo calificado, por lo cual los “ganadores” tendieron a concentrarse en las zonas urbanas y los “perdedores” en las áreas rurales. De otro lado, los efectos tras la mayor apertura comercial en cuanto a desempleo friccional en el corto plazo resultaron marginales, según la experiencia internacional revisada en esta sección.

⁴² Por ejemplo, Ocampo et al. (2004) comenta que la liberalización comercial (disminución de aranceles y eliminación de restricciones cuantitativas) per se no tiene efectos perversos en la distribución y la pobreza. Para explicar el deterioro de la desigualdad salarial, los autores enfatizan en el papel del cambio tecnológico asociado con la internacionalización de la economía.

IV. Diferentes tipos de liberalización y sus efectos sociales

La década de los noventa se caracterizó por un dinamismo sin precedentes de la integración regional con la suscripción de numerosos acuerdos comerciales, al tiempo que se consolidó la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. En América Latina la agenda de integración regional incluyó una amplia gama de mecanismos, que va desde la profundización de preferencias arancelarias otorgadas a un grupo de productos hasta la suscripción de acuerdos de libre de comercio, los cuales contemplan la liberalización tanto del comercio de bienes como de servicios y la apertura a la inversión. Adicionalmente, la oleada de acuerdos regionales de integración (ARI) de los años noventa se caracterizó por la suscripción de tratados entre países de diferente nivel de desarrollo.

En el ámbito multilateral, la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT y el posterior inicio de la ronda Doha de negociaciones pusieron en el centro del debate la conveniencia de los diferentes tipos de liberalización comercial para los objetivos de crecimiento y reducción de la pobreza de los países en desarrollo.

El trabajo seminal de Viner (1950) sobre el impacto de las uniones aduaneras ha generado diversos análisis que plantean que la liberalización comercial multilateral y unilateral tienen un efecto más positivo sobre la economía que los ARI, por la desviación de comercio que estos últimos generan. No obstante, el Banco Mundial (2005) plantea que los ARI han creado más comercio que el que han

desviado, especialmente en los acuerdos comerciales suscritos entre países de diferente nivel de desarrollo.⁴³ En esa misma línea, las estimaciones hechas por Estevadeordal y Robertson (2004) muestran que la reducción arancelaria planteada en su momento para el Área de Libre Comercio de las Américas habría aumentado el comercio en la región sustancialmente.

No obstante, el lento avance de las negociaciones multilaterales generó las condiciones para que el dinamismo de la integración regional se fortaleciera en los últimos años con la suscripción de numerosos acuerdos bilaterales, a lo cual se sumó la estrategia de Estados Unidos de suscribir acuerdos de libre comercio con varios países de la región. En este contexto, continúa vigente el debate sobre el impacto que de los distintos tipos de liberalización pueden tener sobre el crecimiento y la pobreza.

Acerca de la integración multilateral, Winters (2002) plantea que la agenda de desarrollo de Doha podría contribuir a reducir la pobreza si se lograra una amplia liberalización comercial. De los temas que incluye la Ronda Doha, Winters considera que la liberalización de la agricultura, el movimiento temporal de personas, y la liberalización de servicios y manufacturas podrían tener un efecto positivo importante sobre la pobreza. La reducción de las barreras comerciales en la agricultura, especialmente en los países desarrollados, tiene un gran potencial para aliviar la pobreza en la medida en que los mayores niveles de pobreza en el mundo se registran en el ámbito rural. La liberalización de las manufacturas también contribuiría a aliviar la pobreza, pero en este caso Winters señala que son los países en desarrollo los que tendrían que reducir en mayor medida las barreras arancelarias. En este estudio se destaca que la contribución de las preferencias comerciales a la reducción de la pobreza es limitada.

No obstante, la liberalización multilateral por sí sola no garantiza que se de un impacto positivo en el crecimiento y en la reducción de la pobreza. Winters y Hertel (2005) concluyen que entre los determinantes del impacto positivo de la Ronda Doha se destacan: i) la magnitud de la transmisión de los precios mundiales a los hogares rurales, para lo cual se debe mejorar la infraestructura y reformar las instituciones de mercado domésticas; ii) la existencia de barreras a la movilidad laboral entre los distintos sectores de la economía, las cuales podrían ser en parte desmontadas con una reforma a la educación rural para promover la movilidad laboral entre los sectores agrícolas y no agrícolas; y iii) la incidencia de los instrumentos tributarios domésticos que se adopten para reemplazar la pérdida de recaudo arancelario. Adicionalmente, Winters y Hertel plantean que, además de las reducciones arancelarias, la reforma comercial debe tener un carácter más amplio lo cual implica incluir servicios e inversión extranjera.

⁴³ Véase Venables (2001) y Venables (2003).

V. Sectores más vulnerables ante la reforma comercial y su impacto en la pobreza

El proceso de ajuste estructural propio de la liberalización comercial genera sectores ganadores y perdedores. La ubicación de los distintos sectores productivos en cada uno de estos grupos depende en gran medida de las condiciones competitivas con que cuenten para insertarse en los mercados internacionales. Dadas las enormes distorsiones que caracterizan el mercado internacional de productos agrícolas, el sector agropecuario es considerado uno de los más vulnerables en cualquier proceso de apertura e integración comercial. En el sector industrial, la vulnerabilidad específica de los distintos subsectores en cada país depende de su estructura productiva particular. Sin embargo, una preocupación común en todos los procesos de liberalización es el impacto potencial sobre las empresas micro, pequeña y medianas (Pymes). A continuación se presentan algunas de las principales conclusiones de los trabajos que analizan el impacto de la liberalización sobre el sector agrícola y sobre las Pymes.

A. El sector rural y la liberalización comercial

Según la teoría neoclásica del comercio internacional, un país abundante en tierra debería derivar beneficios económicos y sociales de una liberalización comercial, puesto que la hipotética expansión agrícola podría aumentar la demanda por trabajo no calificado. No obstante, existen importantes distorsiones en el comercio internacional agrícola e imperfecciones en el mercado de la tierra en la mayoría de los países en

desarrollo que hacen que los beneficios de la apertura en el caso del sector agrícola sean asimétricos y, además, específicos al caso de cada país.⁴⁴

En efecto, en el nivel multilateral los bienes industriales han sido objeto de una desgravación sostenida, mientras los bienes agrícolas y sus derivados mantienen niveles de protección altos. La agricultura es el sector con mayores distorsiones en el comercio mundial por la presencia de elevados subsidios tanto a la exportación como a la producción, especialmente en los países más desarrollados. Esta situación ha puesto al sector agrícola en el centro del debate entre comercio y pobreza. Si bien los apoyos a la producción se han reducido en los últimos años, especialmente en los países de la Unión Europea, en la década de los noventa los apoyos a la producción agrícola en los países de la OECD, definidos como apoyos a la producción y protección en la frontera, se estabilizaron alrededor de los US\$280 billones anuales en promedio. Estos apoyos son particularmente importantes en productos como azúcar, lácteos, carnes y granos, generando una presión a la baja en sus precios internacionales.

Según el Banco Mundial (2005b), la población rural de los países en desarrollo por lo general está en situación de pobreza, lo cual incentiva la búsqueda de ingresos de origen no agrícola incluso ante la ausencia de cambios estructurales como una apertura comercial. En particular, los trabajadores rurales han tendido a migrar a las ciudades e insertarse en el sector no transable, que incluye actividades como la construcción.⁴⁵ La tendencia hacia la migración de trabajadores no calificados del campo a sectores urbanos se registra particularmente en países con imperfecciones en el mercado de la tierra (por ejemplo, exceso de concentración o derechos de propiedad débiles), y que generan mayores oportunidades para los pobres en las ciudades, lo cual puede acentuarse ante una apertura comercial.

Los estudios sobre los vínculos entre la liberalización comercial y la pobreza rural son variados. Hertel (2006) hace una revisión de este tema y destaca varios canales a través de los cuales la liberalización comercial del sector agrícola puede tener impacto sobre la pobreza. Entre estos canales se pueden mencionar los siguientes: i) la liberalización comercial reduce los precios de los bienes agrícolas importados y aumenta el precio de los bienes exportables, si no hay restricciones a los mecanismos de transmisión de los precios internacionales a los precios domésticos; ii) el impacto sobre los hogares depende de su perfil de ingresos y gastos; iii) el cambio en precios relativos puede generar cambios en la canasta de consumo de los hogares, cambio en las horas trabajadas o en la ocupación, y en el largo plazo puede aumentar la inversión en capital humano; y iv) si la reforma comercial estimula la producción agrícola, puede generar un aumento en los salarios de la mano de obra no calificada que es el factor abundante en las zonas rurales.

La magnitud de la transmisión de los precios internacionales a los productores y consumidores es uno de los temas centrales del análisis del impacto de la liberalización comercial sobre el sector agrícola. En particular, el caso de México muestra que el nivel de desarrollo de la infraestructura, los márgenes de comercialización y factores geográficos determinan los alcances de la transmisión de los precios internacionales a los productores y consumidores. Nicita (2003) analiza el impacto del NAFTA sobre los productores y consumidores rurales en México, y encuentra que la transmisión de precios fue incompleta y que este resultado es más acentuado en el sector agrícola que en el sector manufacturero. Entre las razones para que la transmisión de precios no sea plena menciona los altos costos de transporte y la situación privilegiada que tienen los productores locales en las regiones más apartadas.

⁴⁴ Banco Mundial (2005b), *Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries*, pgs.41-57.

⁴⁵ Banco Mundial (2005b), *op.cit.*. Sin embargo, los más pobres en zonas rurales tienden a depender de cultivos de subsistencia y, por lo tanto, cuentan con pocos vínculos con el resto de la economía.

Adicionalmente, Nicita (2004) encuentra que los hogares de ingresos bajos se beneficiaron con el NAFTA al contar con bienes de consumo más baratos, pero ese beneficio se vio neutralizado por la caída en los salarios de la mano de obra no calificada y en la rentabilidad agrícola, lo cual aumentó la desigualdad. El caso mexicano muestra que uno de los aspectos que más influye sobre el impacto de la liberalización es la movilidad de la mano de obra rural.

Como se mencionó en la sección II de este trabajo, el incremento en las importaciones de bienes de capital y maquinaria producido por la liberalización comercial podría generar un cambio tecnológico sesgado hacia el uso del trabajo calificado. Este resultado puede replicarse en el caso del sector agroindustrial rural, aunque en menor medida que en el sector industrial. De presentarse este fenómeno, la mayor demanda por trabajo calificado tendería a aumentar relativamente los retornos al trabajo calificado frente al no calificado en el segmento agroindustrial.⁴⁶

No obstante, Schejtman y Berdegue (2005) destacan el hecho de que el impacto de la integración comercial sobre el sector agrícola depende de las características propias de cada economía. Por ejemplo, la evidencia muestra que los países donde la proporción de población en condiciones de pobreza es más alta, entre 80% y 100% de las exportaciones están concentradas en productos primarios y en manufacturas basadas en recursos naturales. Los mercados desarrollados, que son el principal destino de exportación de las ventas externas de esos países, gravan con tarifas más altas precisamente los productos agrícolas y el vestuario. Igualmente, estos autores destacan las distintas tendencias que la apertura comercial produjo en el sector agrícola. En unos casos la competitividad del país en los mercados internacionales estimuló la producción (como la soya en Brasil y en Argentina) y en otros casos la falta de competitividad en un mercado abierto causó una caída en la producción (como sucedió con la soya en México y Colombia). En otros casos, como el del maíz en México, la apertura comercial y el desmonte de las políticas de fomento hizo que paradójicamente los productores respondieran elevando la productividad. No obstante, el rechazo de los pequeños campesinos mexicanos a la eliminación de la protección comercial al maíz, evidencia la heterogeneidad de las condiciones que tienen los distintos sectores para enfrentar la competencia internacional.

De Janvry y Sadoulet (2000) encuentran que los niveles más extremos de pobreza en América Latina se registran en las zonas rurales, y que la mayor parte de habitantes en el decil más pobre está en las zonas rurales. Así mismo, en este estudio se confirma que los efectos de la integración han sido más negativos sobre los pequeños productores. Schejtman y Berdegue (2005) muestran, con base en datos de CEPAL, que en la década de los noventa la incidencia de la pobreza era mayor entre los pequeños productores rurales que entre el total de la población en el campo, en la mayor parte de los países de América Latina. Además, entre los años noventa y la década de 2000 la situación de pobreza de los pequeños productores frente al resto de la población rural mejoró sólo en República Dominicana, Colombia, Brasil y Venezuela.

Profundizando en esta línea de análisis, Schejtman y Berdegue (2005) evalúan la experiencia de varios países en la región y concluyen que la pobreza rural se concentra en las zonas que no se integran en el comercio internacional. No obstante, los autores destacan que no hay consenso sobre el efecto de la apertura y la integración comercial sobre la pobreza. El caso de México muestra que los beneficios de la integración se distribuyen de manera desigual entre las regiones, y dependen de factores específicos de la economía y de las políticas que se implementen.

En México las exportaciones agrícolas crecieron como resultado del NAFTA hasta llegar a ser a finales de los noventa casi 70% más de lo que se exportaba a comienzos de la década, si bien el déficit en la balanza comercial con Estados Unidos aumentó significativamente. Yunez-Naude

⁴⁶ En este sentido, la evaluación de la magnitud de los costos de ajuste que pueden enfrentar los hogares rurales puede seguir el análisis de la composición de su canasta de consumo y la estructura de su portafolio de ingresos, según la metodología ya expuesta en la sección.

(2002) muestra que la superficie cultivada de granos y oleaginosas cayó con la entrada en vigor del NAFTA, pero un aumento paralelo de la productividad limitó la caída en la producción. Este análisis resume el efecto combinado del NAFTA y de las políticas compensatorias implementadas en México en los siguientes puntos: i) los precios reales internos de los principales productos transables disminuyeron convergiendo a los precios internacionales; ii) el comercio agropecuario se incrementó como resultado de una mayor orientación al comercio internacional; iii) los rendimientos de los productos transables aumentaron; iv) los incrementos en productividad se concentraron especialmente en las zonas de riego; v) la producción nacional de productos sensibles no colapsó ni la migración rural urbana aumentó; y vi) el crédito agrícola privado ha disminuido.

Sin embargo, al analizar el caso de México, Chile y los países centroamericanos, Schejtman y Berdegué (2005) destacan el hecho de que el efecto de una apertura comercial sobre los campesinos y pequeños productores depende en buena medida de las condiciones del mercado laboral, las imperfecciones de los mercados de productos y los costos de transacción. Incluso si la liberalización comercial induce una caída en los precios reales internos, para los campesinos en las zonas menos vinculadas al mercado internacional puede continuar siendo más conveniente producir para el autoconsumo.

Sobre la experiencia de México en NAFTA, Todd et al. (2004) concluyen que los beneficios para el sector agrícola dependen de que existan políticas sólidas y programas de apoyo a la transición. No obstante, señalan que programas de transferencia directa de ingresos como PROCAMPO son insuficientes para promover el cambio a cultivos destinados a la exportación. También se necesita que los pequeños productores tengan acceso a mecanismos de financiación para la reconversión productiva. Por supuesto, la inversión en infraestructura para reducir costos de transacción y la asistencia técnica deben ser ejes fundamentales de cualquier política para el sector agrícola en un contexto de apertura comercial.

B. Las micro, pequeñas y medianas empresas y la mayor apertura comercial

La importancia de las empresas de menor tamaño tiende a ser superior en los países desarrollados en comparación con los países menos desarrollados.⁴⁷ En efecto, la participación de las pequeñas y medianas empresas en el PIB es en promedio de 15,6% en los países menos desarrollados, frente a 51,4% en los países desarrollados. No obstante, un estudio del Banco Mundial encuentra que en los países en desarrollo de ingreso medio las pequeñas y medianas empresas (Pymes) generan cerca de 37% del empleo, a la vez que el mercado informal representa 32% del empleo y el resto de actividades 31%.⁴⁸

En este contexto, Beck y Dermiguc-Kunt (2005) señalan que las pequeñas y medianas empresas presentan un potencial de crecimiento importante si no enfrentan barreras a la entrada y cuentan con acceso al crédito. Por lo tanto, las Pymes podrían ser vulnerables ante una mayor liberalización comercial en la medida en que, por lo general, cuentan con un acceso limitado al crédito, o enfrentan un entorno competitivo poco favorable para su desarrollo.

Como ya se ha mencionado, una mayor apertura comercial requiere que el sector productivo se adapte a las nuevas condiciones de competencia en el mercado interno (por ejemplo, a través de la reconversión tecnológica o el reentrenamiento de la mano de obra) y aproveche las oportunidades derivadas de participar en la actividad exportadora. Sin embargo, en el caso de las

⁴⁷ Beck y Dermiguc-Kunt (2005).

⁴⁸ Ayyagari, Beck y Demirguc-Kunt (2003). Cabe anotar que los autores muestran que el tamaño del empleo informal se reduce en la medida en que aumenta el nivel de desarrollo de un país.

Pymes la inserción en el mercado internacional requiere que aumenten su escala de producción, para lo cual una opción es la asociatividad empresarial.⁴⁹ De esta manera, para enfrentar estos retos las Pymes se ven abocadas a asumir algunos costos de ajuste que pueden ser relativamente altos. En la medida en que estas empresas tienen potencial de crecimiento y capacidad de adaptación, y además concentran una parte importante del empleo, las políticas que faciliten su inserción en las cadenas internacionales y su acceso al crédito (en particular el microcrédito para los establecimientos más pequeños) podrían reducir considerablemente los costos sociales y privados asociados con el proceso de ajuste frente a una liberalización comercial.

Algunos estudios recientes analizan la relación entre la liberalización comercial, el desempeño de las Pymes y su impacto sobre el empleo y la pobreza. El estudio de corte transversal de Beck, Dermiguc-Kunt y Levine (2005) encuentra evidencia econométrica sobre una relación positiva entre el tamaño del sector manufacturero de Pymes y el crecimiento económico.⁵⁰ Beck, Dermiguc-Kunt y Levine (2005) encuentran que un sector de Pymes manufactureras de tamaño relativamente grande es una característica de economías que tienen éxito en alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenidas. Sin embargo, los resultados de sus estimaciones no arrojan evidencia sólida sobre la relación entre el tamaño relativo del sector Pyme y la reducción de la pobreza, lo cual sugiere que se requiere profundizar las investigaciones en el futuro en este campo.

⁴⁹ Vasconcellos (2003).

⁵⁰ El trabajo de Beck, Dermiguc-Kunt y Levine (2005) utiliza una base de datos sobre la participación del empleo Mipyme en el total manufacturero de 54 países y crecimiento para el período 1990-2000. En ese trabajo las firmas Mipyme son aquellas de menos de 250 empleados. Los autores tienen en cuenta una serie de factores que pueden ser específicos a cada país y varios determinantes del desarrollo económico en sus ejercicios.

VI. Herramientas de política pública

Casi tres lustros después de que la mayoría de países de la región emprendieron sus programas de liberalización comercial y se suscribieron numerosos acuerdos de integración, América Latina cuenta con varias experiencias de políticas adoptadas para hacer frente a los cambios estructurales de las economías. Estas políticas combinan apoyos al ingreso y programas de ajuste para el desempleo, entre los que se incluye servicios de capacitación y empleo, así como algunos tipos de seguro de desempleo. A continuación se presenta un breve repaso de estas experiencias.⁵¹

A. Programas de apoyo ante cambios estructurales

Los programas de apoyo ante cambios estructurales se pueden agrupar en seis grandes grupos de políticas: i) asistencia laboral para el ajuste comercial (o *Trade Adjustment Assistance*, TAA); ii) seguro para los desempleados o pagos por cesantía laboral; iii) programas de empleo o fondos de inversión social; iv) programas de reconversión empresarial, en particular para las Pymes; v) transferencias focalizadas; y vi) instituciones para acceder al microcrédito.⁵²

Esta clasificación reconoce la necesidad de apoyar y facilitar la reubicación de los trabajadores y del capital de las Pymes vinculados a la producción no competitiva ante un cambio estructural, para minimizar los costos de ajuste de corto plazo durante el período de

⁵¹ Shaw (2007) presenta una revisión de varios de estos programas en América Latina y en otros países.

⁵² Gindling y Takacs (2004), desarrollan estos programas, excepto el de reconversión empresarial pues no consideran que sea un instrumento para aliviar el costo de ajuste de corto plazo sobre la población más vulnerable.

transición. Así mismo, esta agrupación de programas refleja la exigencia de contar con políticas para atender de manera horizontal y no excluyente a la población más vulnerable, es decir aquella que puede estar en situación de pobreza o caer en ella.

Cabe señalar que estos programas pueden corresponder tanto a políticas gubernamentales (i.e. un seguro para los desempleados) como a instrumentos que se encuentran en los mercados (i.e. las líneas de crédito para la reconversión del capital). Adicionalmente, la mayoría de los programas o instrumentos enumerados pueden ser igualmente utilizados para reducir la incidencia de los costos de ajuste, producto de otros cambios o choques estructurales distintos a una apertura comercial, entre ellos eventos tales como una recesión, una crisis cambiaria o una reducción en el tamaño del Estado. Por lo tanto, si bien los programas o instrumentos de apoyo a los trabajadores desplazados pueden tener un carácter temporal, quizá el resto de programas deberían ser permanentes con el fin de que la economía esté preparada para hacerle frente a este tipo de eventualidades y evitar así la profundización de sus funestos efectos sociales (Gindling y Takacs, 2004).

1. Programas para el factor trabajo

La experiencia de la apertura comercial de Chile y México, en los años setenta y noventa respectivamente, así como la de Colombia a principios de los noventa, señala que estos países utilizaron algunos de los instrumentos enunciados en esta sección, mientras que otros no fueron implementados. El Cuadro 1 muestra, con base en la información disponible, que estos países no utilizaron una política de asistencia ante el ajuste comercial.⁵³ Estos programas de TAA (por su sigla en inglés) existen, por ejemplo, en Canadá, Australia y Estados Unidos, y se enfocan en proveer reentrenamiento laboral. Gindling y Takacs destacan que esta clase de instrumentos de política pública, que requieren de importantes recursos fiscales, resulta valiosa para mitigar la resistencia de los trabajadores ante la liberalización comercial, pero que sus resultados de impacto en cuanto a empleo y salarios no han sido muy positivos. Además, estas transferencias pueden entenderse como regresivas, ya que en términos de equidad no benefician a los segmentos más vulnerables de la población.

⁵³ Gindling y Takacs (2004) hacen una abstracción de los distintos programas orientados a minimizar los costos de ajuste de corto plazo ante un cambio estructural, pero no revisan la experiencia latinoamericana por la falta de literatura específica sobre este tópico puntual. De hecho, cabe aclarar que la revisión de los programas y políticas adoptados en Chile, México y Colombia en años pasados que se presenta en esta sección proviene de diversos trabajos desarrollados con una óptica distinta a la de nuestro interés principal, pero que brindan información general sobre los mismos.

CUADRO 1
PROGRAMAS DE AJUSTE ANTE CAMBIOS ESTRUCTURALES CHILE, MÉXICO Y COLOMBIA

Política o programa	Chile 1970s y 1980s	México 1990s	Colombia 1990s
Facilitación de la movilidad de los trabajadores:	✓	✓	✓
Asistencia laboral directa para el ajuste comercial (TAA)			
Reconversión habilidades laborales (capacitación) Con subsidios en fase lectiva	✓ ✓	✓	✓ ✓*
Programas de empleo	✓		✓
Pagos por cesantía laboral (cuentas de ahorro)	✓		✓
Bolsas de empleo	✓	✓	✓
Reconversión o fomento empresarial:	✓	✓	✓
Seguros de crédito y garantías financiamiento	✓		✓
Líneas de crédito reconversión tecnológica	✓	✓	✓
Líneas de crédito Mipyme	✓	✓	✓*
Apoyo a los grupos más vulnerables (pobres):	✓	✓	✓
Apoyos directos rural		✓	
Transferencias condicionales sector rural	✓	✓	✓*
Red de apoyo social	✓		✓*
Apoyo al microcrédito	✓	✓	✓*

Fuente: elaborado con información de De Ferranti et al. (2000 y 2005), Meléndez y Paredes (2005), y BID (2001).

Nota: * programas implementados en Colombia a finales de la década pasada ante la crisis de 1998-99.

En América Latina hay programas relacionados con la asistencia a los trabajadores, pero de carácter distinto en su formulación al estar enfocados en proveer entrenamiento vocacional (en lugar de reentrenamiento laboral). Al igual que en el caso de los programas TAA en países desarrollados, las evaluaciones de estas iniciativas tampoco muestran gran efectividad en la reducción de la duración del desempleo, en particular en programas de este estilo utilizados en Colombia (a través del SENA) y México (a través del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, PROBECAT).⁵⁴ Cabe anotar que los programas de educación vocacional tienden a favorecer sobre todo a la clase baja-media y media, por lo cual se considera que son útiles para ayudar a mitigar los costos privados de ajuste de corto plazo ante un cambio estructural.

Cabe anotar que la intervención pública en este campo del entrenamiento vocacional, tanto en el nivel nacional como regional, se justifica por dos motivos principales. En primera instancia, generar empleo es difícil pues los trabajadores sufren un deterioro acumulativo en sus capacidades al no actualizarlas continuamente. En segundo término, los empresarios tienden a rechazar a las personas que llevan mucho tiempo sin empleo porque ponen en duda su capacidad laboral, lo cual puede remediarse hasta cierto punto con una capacitación de los individuos.⁵⁵

Un programa reciente, puesto en marcha a partir de la crisis económica colombiana de 1998-99, que avanza en la dirección de capacitar para el trabajo a la población desempleada más vulnerable, es Jóvenes en Acción. Hasta noviembre de 2004 este programa colombiano había graduado a 41.369 jóvenes desempleados entre 18 y 25 años, de los niveles 1 y 2 del SISBEN, que

⁵⁴ Véase De Ferranti et al. (2000), *Securing Our Future in a Global Economy*, pg.94, para México y Gaviria y Núñez (2003) para Colombia.

⁵⁵ Ibáñez y Martínez (2003), "Perfil social de Bogotá: 1999-2002", Capítulo 5, pg.61.

corresponden a los estratos más bajos de la población.⁵⁶ Este tipo de programa podría ser útil ante un nuevo choque estructural como una apertura comercial, en el contexto de iniciativas como la red de apoyo social que se menciona más adelante.

Gindling y Takacs (2004) destacan, sin embargo, que los programas de asistencia ante la apertura comercial no deberían enfocarse exclusivamente en los trabajadores ubicados en sectores no competitivos, pues el desempleo puede obedecer a otros factores en el corto plazo. En este sentido, los autores hacen un llamado para que dos políticas de apoyo al desempleo, seguros contra el desempleo o pagos por cesantía, estén disponibles para todos los trabajadores que enfrenten algún tipo de choque macroeconómico, ya sea una recesión o una apertura comercial.

La escogencia de una u otra alternativa tiene consecuencias sobre la duración de la transición ante la liberalización comercial, puesto que el seguro de desempleo lo asume el Estado, mientras que los pagos por cesantía recaen sobre las empresas que pueden estar debilitadas ante la mayor competencia en su mercado local. Cabe anotar que tanto los seguros contra el desempleo como los pagos por cesantía benefician a todos los trabajadores, sin establecer diferencias por el grado de pobreza, por lo que la literatura recomienda estos instrumentos por su carácter transversal y su transparencia.

El caso Colombiano ofrece una experiencia interesante en cuanto a cesantías. El esquema de cesantías en Colombia se diseñó en 1990 con el uso de cuentas de ahorro individual, y su rango de cobertura corresponde exclusivamente a zonas urbanas y empleados formales. De Ferranti et al. (2000) señalan que la cobertura legal del esquema de cesantías colombiano abarca 47,2% de los trabajadores urbanos, y no cubre los quintiles más pobres de la población.⁵⁷ En cuanto al seguro contra el desempleo, Colombia introdujo este instrumento en 2002, pero su cobertura se ha visto limitada por restricciones fiscales.

Los programas de empleo o fondos de inversión social proveen empleo temporal a los individuos en situación de pobreza, por lo general en obras públicas de pequeña y mediana escala que sean demandadas por una comunidad rural. Además de proveer un trabajo pago a los desempleados de familias pobres, estos programas pueden sacar adelante obras de importancia para la comunidad, como caminos, hospitales o colegios, por lo general en zonas rurales. Estos programas de inversión social han sido financiados en muchos países latinoamericanos con fondos provenientes de entidades multilaterales hasta en un 70%. Ferreira et al. (1999) destacan las experiencias de Argentina (Trabajar), Bolivia y Chile en esta área como exitosas. Colombia ha incursionado en estos programas desde la creación de Empleo en Acción, como un componente del Plan Colombia ante los efectos sociales generados por la recesión de 1998-1999. Según DNP (2004), el empleo transitorio generado por este programa en los estratos más bajos de la población (SISBEN 1 y 2), benefició a 205.298 personas en 2.788 proyectos (principalmente urbanos) a marzo de 2004, con una inversión total de US\$ 120 millones.

2. Programas para la reconversión empresarial y apoyo para el acceso de las Pymes al crédito

En un proceso de liberalización comercial existe la posibilidad de que el trabajo ubicado en sectores no competitivos esté complementado o vinculado al factor capital. Por lo tanto, la experiencia de Chile, México y Colombia en décadas pasadas también ha contemplado instrumentos o programas para apoyar la reconversión empresarial y facilitar el acceso de las Pymes al crédito. El Cuadro 1 muestra que entre estos programas se ha optado por otorgar seguros

⁵⁶ DNP (2004), Red de Apoyo Social: Conceptualización y Evaluación de Impacto. El programa Jóvenes en Acción ofrece formación para el empleo en una fase lectiva y una fase práctica, con un apoyo para sostenimiento (transporte y nutrición), a los jóvenes. El pago se realizaba a las entidades capacitadores sobre cada joven egresado.

⁵⁷ De Ferranti et al. (2000), op. cit., pg.95.

de crédito y garantías financiamiento para la disponibilidad de crédito para la reconversión, apoyo para la existencia de líneas de crédito reconversión tecnológica y, adicionalmente, líneas de crédito para la pequeña y mediana empresa.

En 1994 Colombia intentó estructurar un programa comprehensivo de fomento del desarrollo empresarial para apoyar el proceso de internacionalización de la economía, que contempló el impulso de instrumentos como la adaptación tecnológica, capacitación de recursos humanos, provisión de financiamiento industrial y apoyo a programas de iniciativa empresarial.⁵⁸ Para alcanzar este propósito, se suscribieron una serie de acuerdos de competitividad entre el gobierno y el sector privado para algunos sectores productivos, cuya evaluación no resultó muy positiva. De hecho, el balance realizado por entidades gubernamentales en 1999 encuentra que los acuerdos fueron un marco de diagnóstico de la competitividad sectorial y en gran medida una reiteración de buenas voluntades, que sirvieron principalmente como vehículo para la obtención de reducciones) de tarifas arancelarias aplicadas a la importación de bienes, en particular bienes de capital, no producidos en la región andina.⁵⁹

3. Programas de apoyo a los grupos más vulnerables

Una red de apoyo social involucra por lo general un programa de empleo, transferencias focalizadas o apoyos directos a los ingresos, y microcrédito, los cuales sirven como elementos contra-cíclicos para evitar que la población vulnerable caiga en situación de pobreza ante un cambio estructural o un choque macroeconómico.⁶⁰ Diversos estudios sobre este tema sugieren tener en operación una red de apoyo social permanente, que permita a los pobres no desinvertir en educación y salud durante una crisis o choque que reduzca sus ingresos, para continuar financiado su consumo habitual.⁶¹

a) Transferencias focalizadas

Para mitigar el riesgo de pérdidas de ingresos, las transferencias focalizadas, ya sea monetarias o de alimentos, pueden enfocarse en subgrupos de población pobre en condiciones particularmente vulnerables, como niños en edad escolar, mujeres embarazadas o lactantes, y ancianos. Los diversos estudios sobre el tema de las transferencias focalizadas advierten que su efectividad depende de los incentivos o condicionamientos que se impongan a las transferencias. Este tipo de programas se han implementado en México (Progres-Oportunidades), Brasil (Bolsa Escola) y, hace pocos años, en Colombia (Familias en Acción). El programa Familias en Acción de Colombia otorga un subsidio en especie mensual a las familias pobres, condicionado a que los niños en edad escolar no dejen de asistir a la escuela.⁶²

b) Apoyos directos a los ingresos

El instrumento de apoyos directos a los ingresos al sector rural ha sido utilizado en México, y su replicación en otros países ha sido limitada básicamente por falta de capacidad fiscal. En 1994 México introdujo este tipo de programa, denominado Procampo, para compensar a los campesinos por los efectos negativos de la liberalización comercial en el marco del acuerdo NAFTA. Según De Ferranti et al. (2005), el ingreso rural mexicano podría haber disminuido en cerca de 4% en 1994 ante la ausencia de los pagos directos de Procampo. Los desembolsos anuales por beneficiario del programa fueron del orden de US\$ 317 en 1997, cifra que representó en promedio 8% de los campesinos más pobres. Para brindar una dimensión de su cobertura, cabe mencionar que en 2002

⁵⁸ Garay, L.J. (1998), Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996, pg.460.

⁵⁹ Presidencia de la República, Ministerio de Comercio Exterior y DNP (1999). "Política para la productividad y la competitividad".

⁶⁰ Gindling y Takacs (2004), op. cit., pg.24.

⁶¹ Sobre este tema aplicado al caso colombiano véase Perotti (2002), Rawlings (2003) y Ayala (2004).

⁶² Véase De Ferranti et al. (2005), Tabla 8.1, pg.279, para una comparación de los principales aspectos del diseño de los programas de transferencias condicionadas de Brasil, Colombia, Honduras, México y Nicaragua.

el programa Procampo benefició a 2,8 millones de productores y cubrió casi toda el área cultivable de México (13,7 millones de hectáreas), a un costo de US\$ 1.200 millones en ese año.⁶³ Sin embargo, la alta concentración de la propiedad de la tierra presente en ese país implica que la mayoría de los subsidios termina en manos de los grandes terratenientes (más de 5 hectáreas), pues cerca de 45% de los pequeños productores (menos de 5 hectáreas) reciben sólo 10% del total asignado por Procampo.

Según De Ferranti et al. (2005), la experiencia regional con los instrumentos de transferencias focalizadas y apoyos directos orientadas al sector rural indica que su costo por hogar rural es relativamente similar entre los mismos. De ser utilizados estos instrumentos para compensar una menor protección arancelaria agrícola, ambos tienen una importante ventaja sobre otros mecanismos bajo una red de apoyo social: las transferencias o pagos directos son instrumentos que reciben mayor aceptación política, por su amplia cobertura, como compensación por la menor protección arancelaria. Ese trabajo señala que estos instrumentos deben complementarse con programas que mitiguen posibles pérdidas de ingresos por empleo, como seguros por desempleo. En cualquier caso, la sugerencia consiste en evitar la duplicación de programas para la población objetivo. Para el sector rural, De Ferranti et al. (2005) sugiere que los apoyos o transferencias no excluyan a ningún cultivo y, además, que no exijan para su desembolso que las personas produzcan determinados productos agrícolas. De esta manera se pretende evitar que se desvíen recursos para aprovechar los apoyos o transferencias anunciadas a bienes específicos.

c) Microcrédito

Los costos privados de ajuste ante un cambio estructural pueden asumirse mediante la venta de activos, desahorrando o pidiendo préstamos. Sin embargo, los bancos comerciales son muchas veces reacios a prestar montos bajos a la población pobre rural y urbana que no tiene los activos tradicionalmente requeridos por las instituciones financieras para respaldar los préstamos. En este contexto, las instituciones de microcrédito, que brindan acceso al crédito a los pobres utilizando mecanismos alternativos para otorgarles préstamos, son cruciales para mitigar los impactos negativos de corto plazo de un choque o cambio estructural. Cabe anotar que el microcrédito no es propiamente un instrumento de política social por sí mismo, sino que puede hacer parte de una estrategia de inclusión de grupos de población marginales a recursos de financiamiento.

El acceso al crédito y a las entidades de ahorro es una condición necesaria para que los pobres puedan pedir préstamos durante momentos de crisis o transición, y adicionalmente puedan ahorrar durante los tiempos buenos. América Latina ha registrado algunos avances en cuanto a la penetración de la actividad de microcrédito, sobre todo en Bolivia, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Chile.⁶⁴ El reto de aumentar la cobertura de la actividad de las instituciones microfinancieras en la mayoría de países de la región es inmenso.

B. Criterios adicionales para las políticas de apoyo

La evidencia internacional disponible sugiere que los efectos de la liberalización comercial sobre el empleo son relativamente menores, en particular si se consideran los cambios en el empleo como proporción de la rotación estacional que se presenta normalmente en el mercado laboral. Ante esta realidad empírica, Gindling y Takacs (2004) sostienen que las políticas de apoyo para proteger a los pobres, frente a los costos de ajuste asociados con cambios estructurales, no deben centrarse exclusivamente en los trabajadores expulsados de los sectores no competitivos que reciben mayor

⁶³ De Ferranti et al. (2005), pg.276.

⁶⁴ Véase BID (2001), Capítulo 8, "Microcrédito y microfinanzas: ¿de la aldea a Wall Street?"

competencia por las importaciones producto de una mayor apertura comercial. En contraste, los autores sugieren que las políticas públicas deberían proteger de manera horizontal y no excluyente a todos aquellos individuos que enfrentan alguna posibilidad de convertirse en pobres por pérdidas de su ingreso laboral en cualquier sector, y ante cualquier tipo de choque macroeconómico o de política.

Por lo tanto, el diseño de políticas públicas para proteger a los pobres de los costos de ajuste mencionados debería comenzar por un diagnóstico de sus características y dependencia del mercado laboral como fuente de sus ingresos, en la línea del marco metodológico sugerido por McCulloch (2003). Adicionalmente, resulta revelante identificar los sectores que no son competitivos ante una mayor apertura comercial y caracterizar su importancia en materia de producción, exportaciones y generación de empleo.

Como ya se documentó en este capítulo, la experiencia de varios países frente a la apertura confirma la importancia de contar con políticas de apoyo para las micro, pequeñas y medianas empresas (Pymes) y para el sector rural. Meléndez y Paredes (2005) sugieren que los programas cuenten con pruebas piloto y luego sean objeto de una amplia divulgación, lo cual puede aplicarse a todos los programas de apoyo mencionados en este capítulo. Así mismo, los programas deben contar con metas cuantificables para poder evaluar su impacto y emprender un proceso de mejoramiento continuo de los mismos. De esta manera se podrían construir las habilidades administrativas para manejar adecuadamente estos programas, mientras se minimizan posibles deficiencias en este campo.

La revisión que hace Shaw (2007) de las intervenciones del gobierno en países en desarrollo para enfrentar la liberalización comercial muestra que los programas de apoyo al ingreso han jugado un papel central para compensar a los más pobres por las pérdidas derivadas del proceso de ajuste. Se destaca la utilidad de estos programas para apoyar trabajadores agrícolas. Sin embargo, predomina su carácter asistencial mientras su papel para facilitar el ajuste a la liberalización comercial ha sido limitado. En esta misma línea, los programas de transferencias en efectivo condicionales han sido eficientes en cuanto a focalización y han logrado incrementar la inversión de los hogares en salud y educación. El uso de servicios de capacitación y empleo ha servido para reducir los costos de ajuste de la fuerza laboral desplazada de algunos sectores. No obstante, algunas evaluaciones de estos programas concluyen que el área de capacitación es menos exitosa para incrementar el empleo que los servicios de empleo, y que además resulta más costosa. Los subsidios y apoyos a la microempresa han mostrado también cierto éxito en aumentar el empleo y el ingreso. Finalmente, los programas de seguro de desempleo se caracterizan por tener un impacto limitado, dada su baja cobertura de población por las limitaciones fiscales de la mayoría de países en desarrollo.

VII. Conclusiones

La evidencia empírica disponible permite concluir que durante las últimas dos décadas la pobreza se ha reducido en el mundo, aunque no al ritmo deseable en todas las regiones, y que al mismo tiempo la desigualdad se ha incrementado. La dinámica de la globalización durante este mismo período unida a este resultado ha puesto en el centro del debate la relación que existe entre globalización, pobreza e inequidad.

Sin embargo, los distintos estudios coinciden en que el efecto directo de una liberalización comercial sobre la pobreza no se puede observar y cuantificar fácilmente. De hecho, tanto la apertura comercial como los cambios en los niveles de pobreza por lo general vienen acompañados de otros fenómenos históricos que ocurren de manera simultánea. En este sentido, la pobreza es un problema multidimensional cuyas causas difieren entre países. Sin embargo, se pueden identificar factores comunes que afectan a la población en pobreza en la mayoría de países en desarrollo, como la falta de acceso a la educación, a servicios de salud básicos y las deficiencias en infraestructura. El cambio estructural que se deriva de la apertura comercial puede tener un efecto sobre el bienestar y la distribución del ingreso. No obstante el análisis de la experiencia de distintos países muestra que su efecto positivo sobre el crecimiento contribuye a aliviar la pobreza en el largo plazo.

Es posible identificar cuatro canales principales a través de los cuales el comercio puede tener impacto sobre la pobreza. El primero es el impacto que este proceso tiene sobre el crecimiento económico. El segundo canal se da a través del efecto que la apertura comercial produce sobre el consumo de los hogares. El tercer canal se da a través del mercado laboral y se refiere a la respuesta que la liberalización del

comercio genera en el empleo y en los salarios. El cuarto canal tiene que ver con el impacto fiscal de la liberalización comercial y su efecto sobre el gasto público.

Adicionalmente, análisis recientes sugieren que la globalización comercial y la globalización financiera tienen efectos opuestos sobre la distribución del ingreso. La liberalización comercial se asocia con menor desigualdad de ingresos, mientras la apertura financiera opera en sentido opuesto. Entre los factores que podrían generar mayor desigualdad como resultado de la liberalización financiera pueden mencionarse el incremento de flujos de IED de países desarrollados hacia países en desarrollo y la mayor probabilidad de crisis financieras que se deriva de una mayor integración con el mercado financiero internacional.

El canal más estudiado a través del cual la globalización puede afectar la desigualdad es el de los cambios que genera en el ingreso laboral. Estos cambios pueden darse a través de variaciones en la prima por calificación, el incremento en el desempleo en el periodo de transición, cambios en la prima de los salarios de cada industria y la reducción de los estándares del mercado laboral.

Los distintos estudios que tratan de cuantificar los efectos de la política comercial sobre la distribución de ingresos pueden dividirse en enfoques de equilibrio general y enfoques de equilibrio parcial. Entre estos últimos, una gran proporción son análisis de corte transversal entre países, regiones o sectores productivos, y otros son estudios de caso específicos. La mayoría de los análisis usa instrumental econométrico, aunque algunos estudios de caso se concentran en estimaciones estadísticas que permiten ver en detalle la evolución de variables como las canastas de consumo y la estructura del empleo en los países que liberalizan su comercio.

La revisión de los trabajos empíricos sugiere que los efectos sociales de una mayor liberalización comercial en el largo plazo son reducidos. En América Latina, la apertura comercial de finales de los años ochenta y principios de los noventa propició un mayor crecimiento económico, que pudo contribuir a la reducción de la pobreza y a la generación de algunos nuevos puestos de trabajo, pero de manera marginal como proporción de la rotación estacional que se presenta normalmente en el mercado laboral. Sin embargo, existe evidencia de que la apertura comercial en la región estuvo acompañada por un aumento en la desigualdad salarial, producto del cambio técnico sesgado hacia el trabajo calificado, por lo cual los “ganadores” tendieron a concentrarse en las zonas urbanas y los “perdedores” en las áreas rurales. De otro lado, los efectos tras la mayor apertura comercial en cuanto a desempleo friccional en el corto plazo resultaron marginales.

La comparación entre distintos tipos de apertura comercial muestra que la liberalización multilateral por sí sola no garantiza que se dé un impacto positivo en el crecimiento y en la reducción de la pobreza. Este impacto depende de factores como: i) la magnitud de la transmisión de los precios mundiales a los hogares rurales, para lo cual se debe mejorar la infraestructura y reformar las instituciones de mercado domésticas; ii) la existencia de barreras a la movilidad laboral entre los distintos sectores de la economía, las cuales podrían ser en parte desmontadas con una reforma a la educación rural para promover la movilidad laboral entre los sectores agrícolas y no agrícolas; y iii) la incidencia de los instrumentos tributarios domésticos que se adopten para reemplazar la pérdida de recaudo arancelario.

Para el sector agrícola, los vínculos entre la liberalización comercial y la pobreza rural son amplios. Esta relación se da a través de varios canales: i) la liberalización comercial reduce los precios de los bienes agrícolas importados y aumenta el precio de los bienes exportables, si no hay restricciones a los mecanismos de transmisión de los precios internacionales a los precios domésticos; ii) el impacto sobre los hogares defenderá de su perfil de ingresos y gastos; iii) el cambio en precios relativos puede generar cambios en la canasta de consumo de los hogares, cambio en las horas trabajadas o en la ocupación y en el largo plazo puede aumentar la inversión en

capital humano; y iv) si la reforma comercial estimula la producción agrícola puede generar un aumento en los salarios de la mano de obra no calificada que es el factor abundante en las zonas rurales.

El impacto del comercio sobre la pobreza también puede darse a través de las Pymes. Datos del Banco Mundial muestran que en los países en desarrollo de ingreso medio las Pymes generan cerca de 37% del empleo, el mercado informal representa 32% del empleo y el resto de actividades 31%. Las Pymes podrían ser vulnerables ante una mayor liberalización comercial en la medida en que, por lo general, cuentan con un acceso limitado al crédito, o enfrentan un entorno competitivo poco favorable para su desarrollo.

Si bien la liberalización comercial contribuye de manera positiva a aliviar la pobreza, en el proceso de ajuste de la economía a las nuevas condiciones de competencia hay perdedores y la pobreza puede incrementarse temporalmente, dependiendo de las condiciones en las que se inicie el proceso. Este resultado no debe interpretarse como una justificación para que se abandonen las reformas sino como un llamado para diseñar políticas adecuadas que faciliten el ajuste.

Existe un amplio conjunto de políticas de apoyo a la liberalización comercial implementadas en países en desarrollo y, en particular, en América Latina. Los programas de apoyo ante cambios estructurales como la liberalización comercial se pueden agrupar en seis grandes grupos de políticas: i) asistencia laboral para el ajuste comercial (o Trade Adjustment Assistance, TAA); ii) seguro para los desempleados o pagos por cesantía laboral; iii) programas de empleo, o fondos de inversión social; iv) programas de reconversión empresarial, en particular para las Pymes; v) transferencias focalizadas, en particular para el sector agrícola; y vi) instituciones para acceder al microcrédito. Esta clasificación reconoce la necesidad de apoyar y facilitar la reubicación de los trabajadores y del capital de las Pymes vinculados a la producción no competitiva ante un cambio estructural, para minimizar los costos de ajuste de corto plazo durante el período de transición. Este enfoque le asigna gran importancia a la mejora de la educación provista en el sector rural con el fin de facilitar la movilidad de la mano de obra.

Evaluaciones de algunas de estas iniciativas permiten concluir que los programas de apoyo al ingreso han jugado un papel central para compensar a los más pobres por las pérdidas derivadas del proceso de ajuste. Se destaca la utilidad de estos programas para apoyar a los trabajadores agrícolas. Sin embargo, predomina su carácter asistencial y su papel para facilitar el ajuste a la liberalización comercial ha sido limitado. En esta misma línea, los programas de transferencias en efectivo condicionales han sido eficientes en términos de focalización y han logrado incrementar la inversión de los hogares en salud y educación. El uso de servicios de capacitación y empleo ha servido para reducir los costos de ajuste de la fuerza laboral desplazada de algunos sectores. No obstante, algunas evaluaciones de estos programas concluyen que el área de capacitación es menos exitosa para incrementar el empleo que los servicios de empleo, y que además resulta más costosa. Los subsidios y apoyos a la microempresa han mostrado también cierto éxito en aumentar el empleo y el ingreso. Entre tanto, los programas de seguro de desempleo se caracterizan por tener un impacto limitado, dada su baja cobertura de población por las limitaciones fiscales de la mayoría de países en desarrollo.

Finalmente, el desafío para los gobiernos es complementar estos programas con políticas de intervención estructurales que corrijan las rigideces del mercado laboral y las restricciones del mercado financiero especialmente de crédito para los más pobres. El aprovechamiento de las oportunidades que ofrece un entorno más abierto al comercio dependen en buena medida de una infraestructura eficiente y de un entorno regulatorio que facilite el comercio

Bibliografía

- Agenor, P.R. (2002) "Does globalization hurt the poor?", World Bank Working Paper N° 2922.
- Aghion, P., E. Caroli y C. García-Peñalosa (1999). "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories", *Journal of Economic Literature*, vol.31, no.4, pgs.1615-60.
- Anderson, J. y P. Neary (1996). "A New Approach to Evaluating Trade Policy", *Review of Economic Studies*, vo.63, pgs.107-125.
- Atanasio, O., P. Goldberg y N. Pavcnik (2004). "Trade Reforms and Wage Inequality in Colombia", *Journal of Development Economics*, 74, pgs.331-366.
- Audley, J., D. Papademetriou, S. Polaski y S. Vaughn (2003). *Nafta's Promise and Reality: Lessons from Mexico and for the Hemisphere*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.
- Ayyagari, M., T. Beck y A. Dermirguc-Kunt (2003). "Small and Medium Enterprises Across the Globe: A New Database", Policy Research Working Paper, no. WPS 3127, World Bank, Washington, D.C.
- Bacchetta, M. (2004). "Trade Reforms, Growth, Inequality and Poverty: Basic Linkages", World Bank Institute, Washington, D.C., agosto.
- Baldwin, R. (2002). "Openness and Growth: What's the Empirical Relationship?", fotocopia.
- Baldwin, R., J.H. Mutti y J.D. Richardson (1980). "Welfare Effects on the United States of a Significant Multilateral Tariff Reduction", *Journal of International Economics*, vol.10, pgs.405-423.
- Bale, M. (1976). "Estimates of Trade-Displacement Costs for U.S. Workers", *Journal of International Economics*, vol.6, pgs.245-250.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003). *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*, Informe de progreso económico y social 2004, co-edición de Alfaomega Grupo Editor-Editorial Temas-BID, Bogotá.

- _____ (2001), "Microcrédito y microfinanzas: ¿de la aldea a Wall Street?". Capítulo 8.
- Beck, T. y A. Dermiguc-Kunt (2005). "Small and Medium Size Enterprises: Overcoming Growth Constraints", World Bank, fotocopia, febrero.
- Beck, T., A. Dermiguc-Kunt y R. Levine (2005). "SMEs, Growth and Poverty: Cross-country Evidence", World Bank, fotocopia, marzo.
- Ben-David, D., Nordstrom, H. y Winters, A. (1999) Trade, Income Disparity and Poverty. WTO, Special Studies # 5.
- Berhman, J.R., N. Birdsall y M. Székely (2003). "Economic Policy and wage differentials in latin America". Working Paper N° 29, Center for Global Development, Washington.
- _____ (2001). "Pobreza, desigualdad y liberalización comercial y financiera en América Latina", en E. Gunaza et al. (editores), Liberalización, Desigualdad y Pobreza: América Latina y el Caribe en los 90, Capítulo 3, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Birdsall, N. (2005) "The World Is Not Flat: Inequality and Injustice in Our Global Economy". United Nations University – WIDER, Lecture 9.
- Bleker, R.A. (2005). "The North American Economies after NAFTA: A Critical Appraisal", The International Journal of Political Economy, vol.33, no.03, pgs.5-27.
- Botero, J. (2004). "Impacto del ALCA y el TLC sobre el empleo en Colombia: un ejercicio mediante equilibrio general computable", Red Colombia Compite, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, fotocopia, junio.
- Cárdenas, M., J.C. Chaparro y M. Meléndez (2004a). "Implicaciones económicas y sociales del TLC Colombia-Estados Unidos: análisis por escenarios", Informe Final de Fedesarrollo presentado al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, fotocopia, diciembre.
- Cárdenas, M., J.C. Chaparro, C. Gamboa, M. Meléndez y M. Reina (2004b). "Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos: análisis del impacto económico sobre la región Bogotá-Cundinamarca", Informe Final para la CCB, diciembre.
- Castells M. y A. Portes (1991). "World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy", in The Informal Economy, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- CEPAL (2007) Cohesion Social. Inclusion y sentido de pertenencia en America Latina y el Caribe.
- _____ (2004) Desarrollo productivo en economías abiertas.
- Coe, D.T., E. Helpman y A.W. Hoffmaister (1997) "North-South R&D spillovers", Economic Journal, vol. 107 (440), enero, pp 134-149.
- Cragg, M. I., y M. Epelbaum (1996). "Why has wage dispersion grown in Mexico? Is it the incidence of reforms or the growing demand for skills?", Journal of Development Economics, Vol. 51, N° 1, pp 99-116.
- Currie, J. y A. Harrison (1997). "Trade Reform and Labor Market Adjustment in Morocco", Journal of Labor Economics, vol.15, S44-S71.
- De Ferranti, D., G. Perry, W. Foster, D. Lederman y A. Valdés (2005). Beyond the City: The Rural Contribution to Development, World Bank, Washington, D.C., febrero.
- De Ferranti, D. G. Perry, D. Lederman y W. Maloney (2002). From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality, World Bank, Washington, D.C.
- Dollar, D. (1992). "Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985", Economic Development and Cultural Change, vol.30, no.3, abril.
- Dollar, D. y A. Kraay (2004), "Trade, Growth and Poverty", The Economic Journal, Vol. 114, No. 493, febrero.
- Easterly, W. y A. Kraay (2000). "Small States, Small Problems? Income, Growth and Volatility in Small States", World Development, vol.28, no.11, pgs.2013-2027.
- Ebrill, L., J. Stotsky y R. Gropp (1999). "Revenue Implications of Trade Liberalization", IMF Occasional Paper, no. 42, Washington, D.C.
- Echavarría, J.J. y C. Gamboa (2004). "Trade Policy in Colombia and Venezuela After the Uruguay Round", en Lengyel, M. y V.Ventura-Dias (editores), Trade Policy Reform in Latin America: Multilateral Rules and Domestic Institutions, Palgrave Macmillan Publishers, Nueva York.
- Edwards, S. (1998). "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?", Economic Journal, no.108, marzo.
- _____. (1995). Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope, Oxford University Press, World Bank, Washington, D.C..

- Edwards, S. y D. Lederman (2002). "The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile", en J. Bhagwati (editor), *Going Alone: The Case for Relaxed Reciprocity in Freeing Trade*, MIT Press, Massachusetts.
- Estevadeordal, A. y Robertson, R. (2004). "Do Preferential Trade Agreement Matter for Trade?: The FTAA and the pattern for trade", en Estevadeordal, A. D. Rodrik, A. Taylor y A. Velasco Edited, *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*, Harvard Univeristy Press, Cambridge, MA.
- Feliciano, Z. (2001). "Workers and Trade Liberalization: The Impact of Trade Reforms in Mexico on Wages and Employment", *Industrial and Labor Relations Review*, vol.55 (1), pgs.5-115.
- Ferreira, F., G. Prenzushi y M. Ravallion (1999). "Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks", *World Bank Policy Research Working Paper*, no.2160, agosto.
- Fink, C. y P. Reichenmiller (2005). "Tightening TRIPs: The Intellectual Property Provisions of Recent US Free Trade Agreements", *Trade Note*, No. 20, World Bank, Washington, D.C., febrero.
- Fondo Monetario Internacional (2007a). "Reaping the Benefits of Financial Globalization". www.imf.org/external/np/res/docs/2007/0607.htm.
- Fondo Monetario Internacional (2007b) Cap 4.
- Frankel, J. y D. Romer (1999). "Does Trade Cause Growth?", *American Economic Review*, vol.83, no.3, pgs.379-99.
- Frankel, J. y A. Rose (2002). "An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol117, pgs.437-66.
- Garay, L.J. (1998), *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, DNP, Colciencias, Consejo{ia Econ{omica y de Competitividad, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Hacienda y Proexport, Cargraphics S.A., Bogotá.
- Gaviria, A. (2005). "Los efectos sociales del TLC", en www.webpondo.org.
- Gaviria, A. y J. Núñez (2003). "Evaluating the Impact of SENA on Earnings and Employment", *Archivos de Economía*, DNP, número 220, Bogotá, abril.
- Gill, I.S., W. Maloney y C. Sánchez-Páramo (2003). "Liberalización del comercio y reforma laboral en América latina y el Caribe en los años noventa", *En Breve*, no.1, World Bank, Región de América Latina y el Caribe, mayo.
- Gindling, T.H. y W. Takacs (2004), "Trade Liberalization, Adjustment Costs, and Poverty", UMBC, Department of Economics, agosto.
- Goldberg, P.K. y N. Pavcnik (2007). "Distributional Effects of Globalization in Developing Countries", *Journal of Economic Literature*, vol. XLV, marzo, pp. 39-82.
- ____ (2005). "The Effects of the Colombian Trade Liberalization on Urban Poverty", NBER Working Paper Series, no.11081, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, enero.
- ____ (2004). "Trade, Inequality, and Poverty: What Do We Know? Evidence from Recent Trade Liberalization Episodes in Developing Countries", documento preparado para el Brookings Trade Forum "Globalization, Poverty & Inequality", mayo.
- ____ (2003). "The Response of the Informal Sector to Trade Liberalization", NBER Working Paper Series, no.9443, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, enero.
- ____ (2001). "Trade Protection and Wages: Evidence from the Colombian Trade Reforms", NBER Working Paper Series, no.8575, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, noviembre.
- Hanson, G. (2005). "Globalization, Labor Income, and Poverty in Mexico", NBER Working Paper, no. 11027, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, enero.
- Hanson, G. y A. Harrison (1999). "Trade and Wage Inequality in Mexico", *Industrial and Labor Relations Review*, vol.52(2), pgs.271-288.
- Hay, D.A. (2001) "The post 1990 Brazilian trade liberalization and the performance of large manufacturing firms: Productivity, market share and profits", *Economic Journal*, vol. 111 (473), pp 620-641.
- Hertel, T. y Winters A. (2005) *Poverty impacts of a WTO Agreement: Synthesis and Overview*. World Bank Policy Research Working Paper 3757.
- Hertel, T. (2006). "A Survey of Findings on the Poverty Impacts of Agricultural Trade Liberalization". *Electronic Journal of Agricultural and Development Economics*, Vol. 3 No. 1.
- Hilaire, A. y Y.Yang (2003). "The U.S. and the New Regionalism/Bilateralism," *IMF Working Paper*, no. WP/03/206, diciembre.
- Hoekman, B, A. Mattoo y P. English (2002). *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, World Bank, Washington, D.C., primera edición, junio.

- Hoekman, B. y C.P.Braga (1997). "Protection and Trade in Services: A Survey", *Open Economies Review*, no.8, pgs.285-308.
- Irwin, D. y M. Tervio (2002). "Does Trade Raise Income? Evidence from the Twentieth Century", *Journal of International Economics*, vol.58, no.1, octubre, pgs.1-18.
- Jansen, M. y Lee, E. (2007) *Trade and Employment; Challenges for Policy Research*, ILO and WTO.
- Jensen, J., T.F. Rutherford y D. Tarr (2003). "Economy-wide and Sector Effects of Russia's Accession to the WTO", *Policy Research Working Paper*, World Bank.
- Jonsson, G. y A. Subramanian (1999) "Dynamic gains from trade: evidence from South Africa", IMF, Working Paper # 45.
- Junguito, R. y C. Gamboa (editores) (2004). *Los servicios financieros y el TLC con Estados Unidos: oportunidades y retos para Colombia*, Cuadernos de Fedesarrollo no.14, La Imprenta Editores, Bogotá, diciembre.
- Kee, H.L., Nicita, A. y Olarreaga, M. (2008). "Estimating Trade Restrictiveness Indices." <http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/OTRIPaper.pdf>.
- Kehoe, T.J. (2003). "An Evaluation of the Performance of Applied General Equilibrium Models of the Impact of NAFTA", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Staff Report*, no.320, agosto.
- Key, S.J. (2003). *The Doha Round and Financial Services*, The American Enterprise Institute Press, Washington, D.C.
- Kouparitsas, M.A. (1998). "Dynamic Trade Liberalization Analysis: Steady State, Transitional and Intraindustry Effects", *Federal Reserve Bank of Chicago Working Paper Series*, no.98-15, diciembre.
- Kraay, A. (2005). "When Is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries", *Journal of Development Economics*, en edición para publicación.
- Krueger, A. (1990). "Asian Trade and Growth Lessons", *American Economic Review*, vol.80, no.2, pgs.108-111.
- _____ (1983). *Trade and Employment in Developing Countries: Volume 3, síntesis and Conclusions*, NBER, Washington, D.C.
- _____ (1978). "Liberalization Attempts and Consequences: Liberalization, Direction of Bias and Economic Growth, en *Foreign Trade Regimes and Economic Development*, NBER, vol.X, Washington, D.C., pgs.277-300.
- Lee, J. W. (1996) "Government interventions and productivity growth", *Journal of Economic Growth*, vol 1(3), pp 391-414.
- Lederman, D., W. Maloney y L. Servén (2003). *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean (LAC) Countries: A Summary of Research Findings*, World Bank, Washington, D.C., diciembre.
- Levine, R. y D. Renelt (1992). "A Sensivity Análisis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review*, vol.82, no.4, pgs.942-63.
- Levinsohn, J. S. Berry y J. Friedman (1999). "Impacts of the Indonesian Economic Crisis: Price Changes and the Poor", *NBER Working Paper Series*, no. 7194, Washington, D.C.
- Levinsohn, J. (1999). "Employment Responses to International Liberalization in Chile", *Journal for International Economics*, vl.47, no.2, pgs.321-44.
- Light, M.K. (2003). "Acuerdo de Libre Comercio de las Américas: impactos económicos en la Comunidad Andina", *Serie Documentos de la Secretaría General de la Comunidad Andina*, número 546, agosto.
- Light, M.K. y T. F. Rutherford (2003a). "Free Trade Area of the Americas: An Impact Assessment for Colombia", *Archivos de Economía*, DNP, no. 222, abril.
- _____ (2003b). "FTAA and Service Liberalization in Colombia", fotocopia.
- Loayza, N., P. Fajnzylber y C. Calderón (2002). "Economic Growth in Latin America and the Caribbean, Stylized Facts, Explanations and Forecasts", *World Bank, Oficina del Economista en Jefe para América Latina y el Caribe*, fotocopia.
- Márquez, G. y C. Pagés-Serra (1998). "Trade and Employment: Evidence from Latin America and the Caribbean", *BID, Working Paper no.366*, Washington D.C.
- Maskus, K., J.S. Wilson y T. Otsuki (2001). *Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade*, *Banco Mundial, Working Paper Series*, no.2512, Washington, D.C.
- Matusz, S. y D. Tarr (2000). "Adjusting to Trade Policy Reform", en A.Krueger (editor) *Economic Policy Reform: the Second Stage*, University of Chicago Press, Chicago, pgs.365-403.
- McCulloch, N. (2003). "The Impact of Structural Reforms on Poverty: A Simple Methodology with Extensions", *Policy Research Working Paper*, World Bank, no.3124, agosto.

- Medina, P., M. Meléndez y K. Seim (2003). "Productivity Dynamics of the Colombian Manufacturing Sector", fotocopia.
- Meléndez, M. y R. Paredes (2005). "Políticas de reconversión en contextos de cambio estructural", *Coyuntura Económica*, vol. XXXV, no.1, pgs.105-151.
- Michaely, M. (1991). "The Timing and Sequencing of Trade Liberalization Policy", en M.Choski y D. Papageorgiou (editores), *Economic Liberalization in Developing Countries*, Basis Blackwell, Nueva York.
- Mishra, P. y Kumar, U. (2005). *Trade Liberalization and Wage Inequality: Evidence form India*. IMF Working Papers #05/20.
- Monteagudo et al. (2004), "The New Challenges of the Regional Trade Agenda for the Andean Countries", BID, documento presentado en la séptima conferencia sobre análisis económico global, Washington, D.C., junio.
- Montenegro, Santiago (2004). "Efectos del crecimiento hacia afuera", presentación DNP, fotocopia, 26 de mayo.
- Moreira, M.y S. Najberg (2000). "Trade Liberalization in Brazil: Creating or Exporting Jobs?", *Journal of Development Studies*, vol. 36, no.3, pgs.78-100.
- Morley, Samuel (1999). "The Impact of Reforms on Equity in Latin America", documento preparado para el *World Development Report 2000/1* World Bank, International Food Policy Institute, fotocopia.
- Mutti, J. (1978). "Aspects of Unilateral Trade Policy and Factor Adjustment Costs", *Review of Economics and Statistics*, vol.60, pgs.102-110.
- Nicita, A. (2004) Who benefited form trade liberalization in Mexico? Measuring the effects on household welfare. WPS 3265, World Bank.
- Nicita, A., M. Olarreaga y I. Soloaga (2002). "A Simple Methodology to Access the Poverty Impact of Economic Policies using Household Data: An Application for Cambodia", World Bank , Washington, D.C.
- Norton, R.D. y A. Balcázar (2003). "A Study of Colombia's Agricultural and Rural Competitiveness", United Nations Food and Agriculture Organization, The World Bank, and United States Agency for International Development, fotocopia, noviembre.
- Núñez, Jairo (2002). "Empleo informal y evasión fiscal en Colombia", Archivos de Economía, DNP, Bogotá.
- Ocampo, J.A., F. Sánchez, G.A. Hernández y M.F. Prada (2004). "Crecimiento de las exportaciones y sus efectos sobre el empleo, la desigualdad y la pobreza en Colombia", Universidad de los Andes, Documento CEDE 2004-23, enero.
- Ocampo, J.A., F. Sánchez y C.E. Tovar (2001). "Colombia: Structural Change, Labour Market Adjustment and Income Distribution in the 1990s", en E. Gunaza et al. (editores), *Liberalización, Desigualdad y Pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Capítulo 6, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- OCDE (2005). "Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation", junio.
- OEA, BID y CEPAL (2003). "Diccionario de Términos de Comercio", mimeo, noviembre.
- OMC (2003). "Examen de la política comercial de Estados Unidos", documento WT/TPR/S/126, diciembre.
- Organización de las Naciones Unidas, Comisión Europea, FMI, OCDE, UNCTAD y OMC (2002). "Manual on Statistics in International Trade in Services", Departamento Económico y de Asuntos Sociales de Naciones Unidas, Serie M, no.86, Ginebra, Luxemburgo, Nueva York, Paris y Washington, D.C.
- Palmer, N.D. (1995). "Rules of origin in a Western Hemisphere Free Trade Agreement" en *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, IDB-ECLAC, Washington, D.C.
- Pavcnik, N., Blom, A. Goldberg, P. y Schady, N. (2004). *Trade Liberalization and Industry Wage Structure: Evidence form Brazil*. World Bank Economic Review. 18(3).
- Perotti, Roberto (2002). "Gasto público en asistencia social en Colombia: análisis y propuestas", en A. Alesina (editor), *Reformas institucionales en Colombia*, Fedesarrollo-Alfaomega, Bogotá, pgs.201-262.
- Perry, G. y Olarreaga, M. (2006) "Trade liberalization, inequality and poverty reduction in Latin America". Trabajo presentado a ABCDE.
- Polaski, S. (2004). "Mexican Employment, Productivity and Income: A Decade After Nafta", Carnegie Endowment for Internacional Peace, www.ceip.org.
- Pritchett, L. (1996). "Measuring Outward Orientation in Developing Countries: Can it Be Done?", *Journal of Development Economics*, vol.49, no.2, pgs.307-35.
- Pritchett, L. y G. Sethi (1994). "Tariff Rates, Tariff Revenue, and Tariff Reform: Some New Facts", *World Bank Economic Review*, no.8, pgs.1-16.

- Pritchett, L., A. Suryhadi y S. Sumarto (2000). "Quantifying Vulnerability to Poverty: A proposed Measure with Application to Indonesia", World Bank Policy Research Working Paper, no.2437, Washington, D.C.
- Rama, M. (1994). "The Labor Market and Trade Reform in Manufacturing", en M.Connolly y J.de Melo (editores), Essays on the Effects of Protectionism on a Small Country: The Case of Uruguay, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ravallion, M. (2004) Competing Concepts of Inequality in the Globalization Debate. Working Paper 3243, World Bank.
- _____ (2003) The Debate on Globalization, Poverty and Inequality: Why Measurement Matters. Working Paper 3038, World Bank.
- Ravallion, M. y D. Van de Walle (1991). "The Impact on Poverty of Food Pricing Reforms: A Welfare Analysis for Indonesia", Journal of Policy Modelling, vo.13, pgs.281-99.
- Reina, M., Gamboa, C. y Harker, A. (2005). El Distrito Capital frente al Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos: impacto potencial en la economía regional y respuestas de políticas públicas. Fedesarrollo, Informe Final para La Personería de Bogotá, D.C.
- Reinikka, R. y P. Collier (2001). "Uganda's Recovery: The Role of Farms, Firms and Government", World Bank, Washington, D.C.
- Revenga, A. (1997). "Employment and Wage Effects of Trade Liberalization: The Case of Mexican Manufacturing", Journal of Labor Economics, vol.15, S20-S43.
- Ribero, Rocío (2003). "Gender Dimensions of Non-formal Employment in Colombia", Universidad de los Andes, Documento CEDE 2003-04, febrero.
- Rodrik, D. (1999). "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses", Journal of Economic Growth, vol.4, no.4, pgs.385-412.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik (2001). "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's guide to the Cross-national Evidence", NBER Macroeconomics Annual, Washington, D.C.
- Sachs, J. y A. Warner (1995). "Economic Reform and the Process of Global Integration", Brookings Papers on Economic Activity, 0(1), Washington, D.C.
- Salvatore, D. (2007) Economic effects of NAFTA on Mexico. Global Economy Journal, Vol 7, # 1. The Berkeley Electronic Press.
- Santamaría, M. (2004). "Income Inequality, Skills and Trade: Evidence from Colombia During the 80s and 90s", Universidad de los Andes, Documento CEDE 2004-02, febrero.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2005) El Impacto Social de la Integración Regional en América Latina Rural, BID.
- Secretaría de la Comunidad Andina (2004). "Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos", Serie Documentos de Trabajo, SG/di 620, rev.1, mayo.
- _____ (2003). "Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos", Serie Documentos de Trabajo, SG/dt 221, junio.
- Secretaría de Hacienda Distrital (2004). "Programa de crédito para la generación de empleo a través del financiamiento a la microempresa en Bogotá: diagnóstico, evaluación y propuesta", septiembre, fotocopia.
- _____ (2003a). "Principales resultados de las cuentas económicas distritales 1990-2000", Cuadernos de la Ciudad, Serie Productividad y Competitividad No.3.
- _____ (2003b). "Reduciendo la pobreza en Bogotá: las políticas distritales durante la administración 2001-2003 y sus resultados", Serie Equidad y Bienestar, número 3, diciembre.
- SENA (2003). Sistema Nacional de Formación para el Trabajo – enfoque colombiano, SENA, Bogotá, noviembre.
- Shaw, W. (2007). Facilitating Trade Liberalization: A Survey Of Government Interventions. World Bank.
- Takacs, W. y A. Winters (1991). "Labor Adjustment Costs and British Footwear Protection", Oxford Economic Papers, vol.43, pgs.479-501.
- Tavares et al. (2001). "Antidumping in the Americas", OAS Trade Unit Studies, marzo.
- Taylor, A. (1998). "On the Costs of Inward-Looking Development: Price Distortions, Growth and Divergence in Latin America", Journal of Economic History, vo.58, no1, pgs.1-28.
- Tokman, V. (2007) Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. CEPAL # 130.
- _____ (2003). "Libre comercio y estándares laborales: un vínculo en evolución", BID-FLACSO, mayo.
- Tornell, A., F. Westermann y L. Martínez (2004). "Nafta and Mexico's Less-Than-Stellar Performance", NBER Working Paper, no.10289, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, febrero.

- Torres, L.A. y H. Osorio (1998), "Sistema Andino de Franjas de Precios: evaluación e implicaciones para Colombia", Documento CEDE, Informe Final, Universidad de los Andes, Bogotá.
- UNCTAD (2002). "World Commodity Trends and Prospects", Nota de la Secretaría General de la UNCTAD para la Asamblea General, septiembre.
- Universidad Externado de Colombia (2004). "Estudio sobre Bogotá como plataforma de exportación de servicios y las negociaciones del TLC con Estados Unidos", Resumen Ejecutivo, conclusiones y recomendaciones, fotocopia, noviembre.
- Van der Gaag, J. (1991). "Poverty in the Developing World: Assessment of the Past, Prospects for the Future", *European Economic Review*, vo.35, pgs.343-49.
- Vasconcellos, C. (2003). "Entering the Market Chained to Face the Competition", en *Microenterprise Americas*, pgs.46-51.
- Vaughan, D. (2005). "Tratado de Libre Comercio y barreras no arancelarias: un análisis crítico", *Archivos de Economía*, DNP, no.281, abril.
- Venables, A. (2003) Winners and Losers from regional integration agreements. *The Economic Journal*, 113, octubre.
- _____ (2001) Regionalism and economic development. Lacea meeting 2001.
- Viner, J. (1950) *The Customs Union Issue*. NY: Carnegie Endowment for International Peace.
- Wacziarg, R. (2001). "Measuring the Dynamic Gains from Trade", *World Bank Economic Review*, vol.15, no.3, pgs.393-427.
- Whalley, J. (2003). "Assessing the Benefits for Developing Countries of Liberalization in Services Trade", NBER Working Paper Series, no. 10181, diciembre.
- Winters, A. (2004). "Trade Liberalization and Economic Performance: an Overview", *The Economic Journal*, vol. 114, febrero, pg. F4-F21.
- Winters, A., N. McCulloch y A. McKay (2004). "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far", *Journal of Economic Literature*, vol. XLII, marzo, pg.72-115.
- World Bank (2006). *World Development Report 2006: Equity and Development*.
- _____ (2005), *Global Economic Prospects. Trade Regionalism and Development*. [Http: www. worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- _____ (2005b). *Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries*, Agence Française de Développement, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, U.K. Department for International Development y The World Bank Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program, Communications Development Incorporated, Washington, DC., junio.
- Yunez-Naude, A. (2002) *Lessons from NAFTA: The case of Mexico's agricultural sector*. World Bank.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

comercio internacional

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

- 87 Comercio y pobreza: análisis comparativo de la evidencia para América Latina, Mauricio Reina y Carmen Zuluaga (LC/L.2903-P), N° de venta S.08.II.G.39 (US\$ 10), mayo 2008
- 86 Desafíos y oportunidades de las medidas de seguridad en los alimentos para América Latina y el Caribe, Mariano Alvarez, (LC/L.2887-P), N° de venta S.08.II.G.24 (US\$ 10), abril 2008.
- 85 “Normas” privadas: el nuevo desafío para las exportaciones de los países en desarrollo, Juliana Salles de Almeida, (LC/L. 2861-P), N° de venta S.08.II.G.06 (US\$ 10), febrero 2008.
- 84 Trade in Services in Latin America and the Caribbean, Nanno Mulder, Sebastián Sáez, Claudia de Camino, Alfonso Finot, (LC/L. 2830-P), N° de venta E.07.II.G.154 (US\$ 10), december 2007.
- 83 Convergencias y divergencias en la integración sudamericana, Marcel Vaillant (LC/L.2777-P), N° de venta: S.07.II. G.113 (US\$ 10.00), julio 2007.
- 82 Regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas, Pedro da Motta Veiga y Sandra P. Rios (LC/L.2776 N° de venta: P.07.II.G.111 (US\$ 10.00), julio 2007.

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....