



Comercio y Pobreza en América Latina y el Caribe: Elementos para una Agenda de Políticas Complementarias

José Durán Lima
Andrea Pellandra

División de Comercio Internacional e Integración
CEPAL, Naciones Unidas
Asunción, 7 de Septiembre de 2010

Índice

- **Presentación del proyecto**
- Algunas cifras regionales
- Vínculos entre comercio y pobreza
- Listado de estudios realizados
- Algunos resultados principales
- Conclusiones y recomendaciones de política

Proyecto Comercio y Pobreza

- Existe un amplio consenso en que el comercio cumple un rol importante en las políticas de desarrollo
- Los gobiernos de América Latina y el Caribe aspiran a elevar sus niveles de comercio como parte integral de sus agendas de desarrollo.
- Si bien se reconoce que el comercio brinda oportunidades para incrementar los ingresos y reducir la pobreza a través de: mejores precios, impulso del empleo, aumento del ingreso y el consumo, entre otras.
- Hay quienes argumentan que una mayor apertura y liberalización no son buenas para algunos segmentos de pobres. Asimismo se imputa al comercio el aumento de la desigualdad.

Proyecto Comercio y Pobreza

- La percepción general es que únicamente los privilegiados, los que tienen conexiones políticas y los grupos mejor organizados de la sociedad se podrán beneficiar con la apertura comercial, mientras que los estratos más pobres de la población sufrirán con ella.

Proyecto Comercio y Pobreza

- Lograr resultados de las reformas comerciales que beneficien a los pobres no depende únicamente de la habilidad de los países de expandir sus mercados para sus productos y de obtener insumos más baratos, sino también de:
- Medidas que faciliten que productores o exportadores de menores ingresos se puedan incorporar eficazmente a los flujos estables de exportación (acceso de MiPYMEs);
- Medidas que se tomen para mitigar los eventuales impactos negativos de las reformas sobre aquellos grupos más vulnerables (compensación);

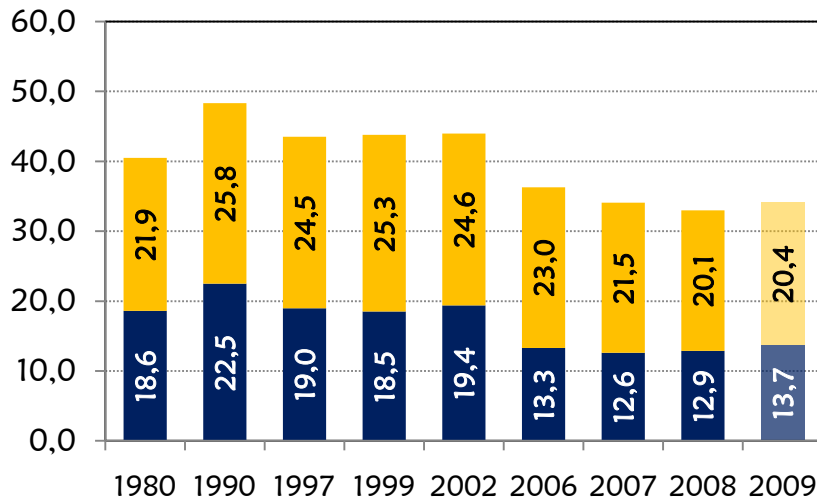
Índice

- Presentación del proyecto
- Algunas cifras regionales
- Vínculos entre comercio y pobreza
- Listado de estudios realizados
- Algunos resultados principales
- Conclusiones y recomendaciones de política

La pobreza que hasta 2008 había disminuido, en 2009, a causa de la crisis internacional aumentó 1%, desde 33% a 34%. Aproximadamente 9 millones más de pobres

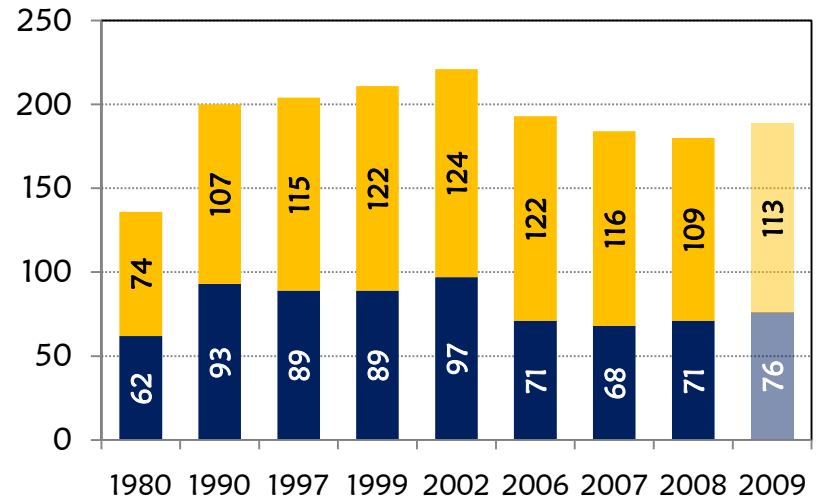
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980 - 2009

Porcentaje de personas



■ Pobres no indigentes ■ Indigentes

Millones de personas

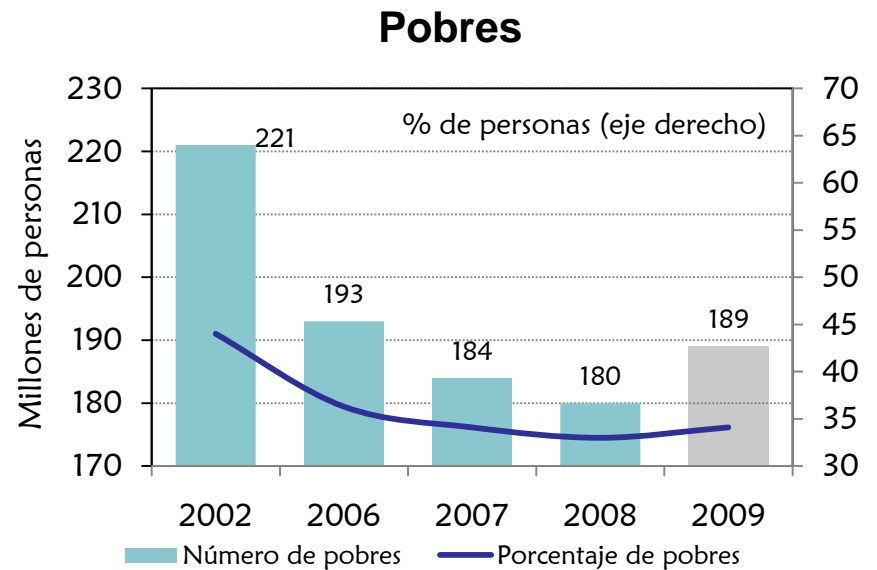
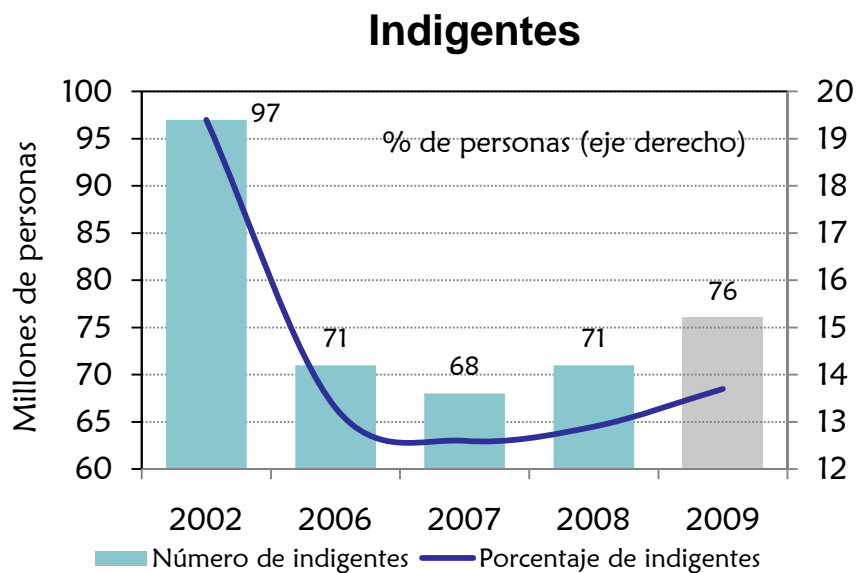


■ Pobres no indigentes ■ Indigentes

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. (Panorama Social, 2009)

Cinco millones entre los indigentes, y cuatro entre los pobres no indigentes. La cifra no es mayor debido a la contención de la política social (transferencias, jubilaciones y asistencia social)

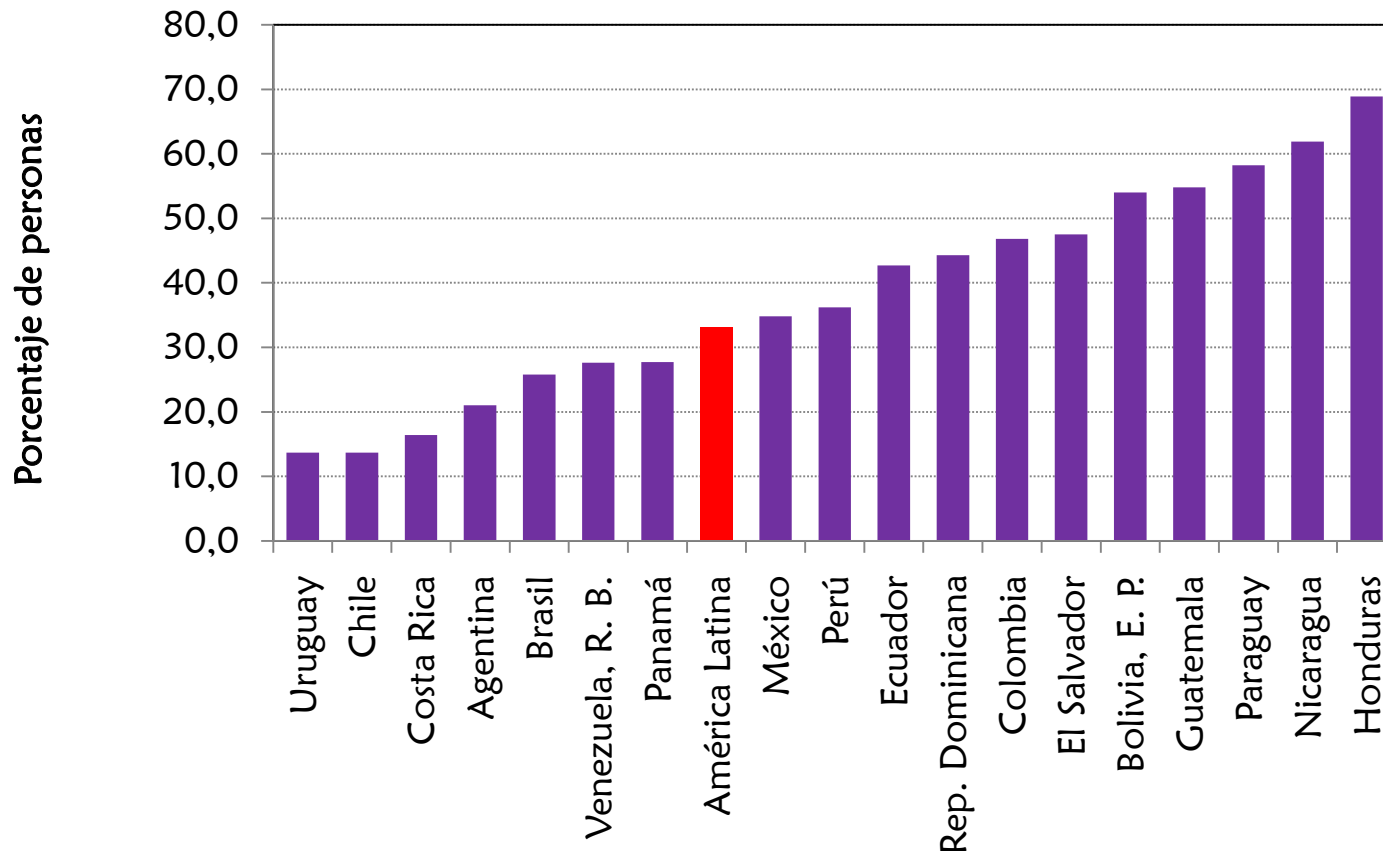
AMÉRICA LATINA: EFECTO ESPERADO DE LA CRISIS ECONÓMICA SOBRE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN 2009



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. (Panorama Social, 2009)

Entre países, la pobreza es muy heterogénea. Paraguay se cuenta entre los países con mayor pobreza relativa

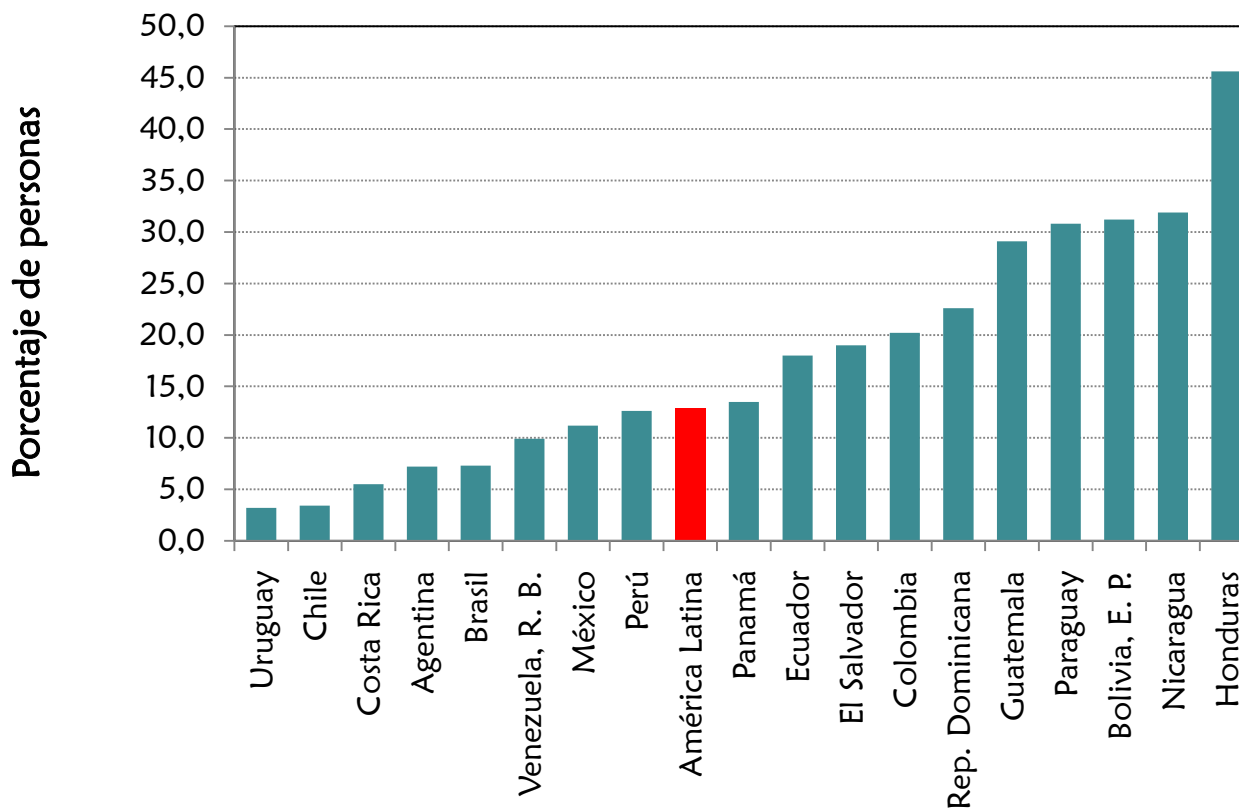
AMÉRICA LATINA: COEFICIENTE DE POBREZA, CIRCA 2008



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. (Panorama Social, 2009)

El indicador de indigencia muestra también mucha variabilidad entre países.

AMÉRICA LATINA: COEFICIENTE DE POBREZA, CIRCA 2008



¿Por qué se redujo la pobreza entre 2002 y 2008?

- La región creció a una tasa cercana al 4,8% anual
- Los precios de los *commodities* estuvieron altos y el comercio se expandió
- Y los países se beneficiaron de un importante número de transferencias públicas a favor de los estratos de población de menores ingresos:
 - Jubilaciones
 - Pensiones,
 - Seguros e indemnizaciones
 - Becas escolares
 - Transferencias asistenciales públicas y privadas
- En promedio, las transferencias redujeron los niveles de pobreza en los hogares en 6,5 puntos porcentuales.
- La reducción en número de pobres es de sólo 5%.
- La pobreza y la indigencia golpea mayormente a los niños, que reciben menos transferencias.

¿Y por qué aumentó en 2009?

- El crecimiento del PIB se desplomó (-1,9%)
- Los precios de los *commodities* se desplomaron
- El comercio se contrajo tanto en valor como en volumen. La peor caída de los últimos 72 años
- No cayó tanto a causa de la contención de la política social
 - Jubilaciones
 - Pensiones,
 - Seguros de desempleo,
 - Ampliación de asignaciones familiares
- De vuelta, los más afectados son los niños, que reciben menos transferencias.

Índice

- Presentación del proyecto
- Algunas cifras regionales
- Vínculos entre comercio y pobreza
- Listado de estudios realizados
- Algunos resultados principales
- Conclusiones y recomendaciones de política

¿Qué es pobreza ?

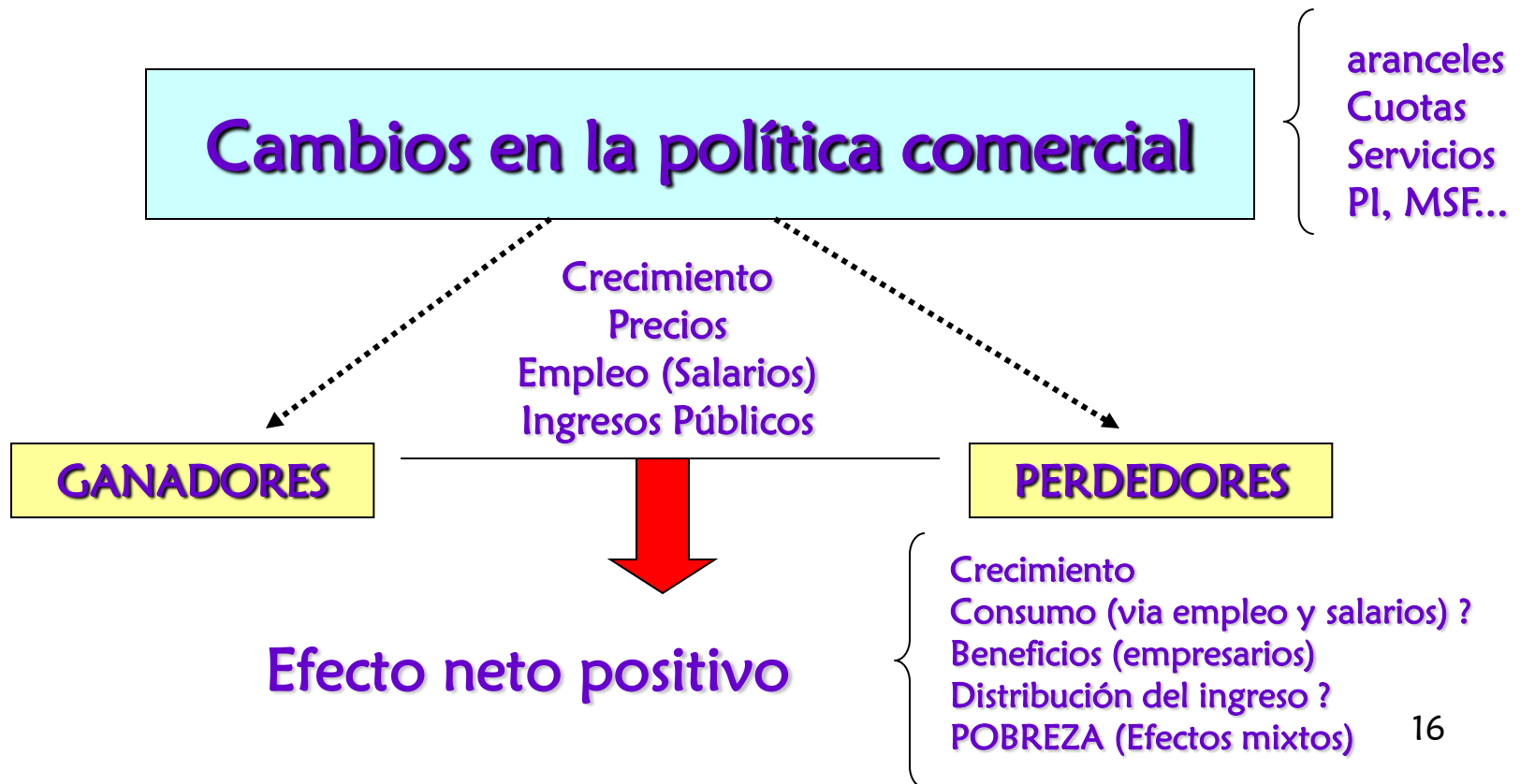
- La pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional y hay mucha controversia sobre como medirlo.
- El bienestar tiene componentes no monetarias y es difícil de medir.
- Sen: hay que evaluar la *capacidad* de una persona, su efectiva libertad de alcanzar determinados estados (pero también de rechazarlos) mas bien que estos mismos estados.
- Porcentaje de la población por debajo de una canasta básica de subsistencia (*línea de la pobreza*).
- La canasta básica varia de país a país pero normalmente se estandarizan para permitir comparaciones entre países. 2 dólares por día (pobreza); y 1 dólar (indigencia)
- Distancia media desde la línea de la pobreza en porcentaje de ella (*brecha de pobreza*)

El papel de la liberalización comercial

- Como medimos el efecto del comercio también puede determinar el efecto positivo o negativo sobre los pobres.
- Por ejemplo, flujos de comercio como porcentaje del PIB no son buen indicador porque dependen de muchos factores (tamaño del país, políticas macro etc.).
- Indicadores directos como los aranceles son preferidos, pero además hay muchas barreras no arancelarias que son muy complejas de cuantificar.
- Además, es recomendable analizar otros factores conexos: flujos de capitales, de mano de obra, de información etc.

¿Qué es lo que sabemos?

- Conocemos que efectivamente hay algunos canales de transmisión de los efectos de la apertura.



Crecimiento

- El comercio puede aumentar el crecimiento
- Si la desigualdad no aumenta, el crecimiento disminuye la pobreza
- Los impulsos del crecimiento y sus impactos sobre la reducción de la pobreza serán mayores cuando menor sea la desigualdad

Precios

- *En un modelo de familias productoras*
- Agentes producen bienes y servicios para el mercado, vende su factor trabajo, y consumen bienes y servicios.
- En teoría, si aumentan los precios de bienes producidos por las familia, aumentará su bienestar
- Pero, ¿pueden los pobres ajustarse a los cambios y aprovechar las oportunidades de nuevos mercados?
- También el bienestar puede aumentar por la baja de precios de productos de consumo importados
- Pero la transmisión de precios puede no ser directa, debido a la mala conectividad, sobre todo para los pobres que viven en áreas rurales remotas.

Salarios

- Como en teoría los países de la región disponen de una alta dotación de mano de obra no calificada, tras la apertura comercial, el aumento de los precios de las exportaciones, genera mayores salarios en el sector que produce bienes intensivos en el uso de este factor.
- Si los pobres son en mayoría mano de obra no calificada, la pobreza disminuye.
- Sin embargo, en el mundo real, no hay una perfecta movilidad de factores y los mercados laborales no son flexibles.
- Los sectores intensivos en mano de obra no calificada eran los mas protegidos antes de las reformas en ALC, y por eso el libre comercio los perjudicaría.

Ingresos y gastos de gobierno

- Por lo general la baja de aranceles reduce ingresos de gobierno, lo que puede ser relevante en países pequeños.
- Sin embargo, en última instancia, si el aumento de impuestos o disminución de gastos afecta a los pobres es siempre una decisión política.
- Siempre hay manera de compensar los pobres si hay voluntad política.

Productividad

- Teoría mas reciente: desarrollo inclusivo.
- Los pobres son en mayoría empleados en sectores con baja productividad y bajo salarios, lo que deriva en *brechas de productividad* importantes entre sectores
- El libre comercio aumenta la productividad porque facilita la transferencia de tecnología a través de derrames de conocimiento contenido en bienes importados.

Índice

- Presentación del proyecto
- Algunas cifras regionales
- Vínculos entre comercio y pobreza
- Listado de estudios realizados
- Algunos resultados principales
- Conclusiones y recomendaciones de política

Los proyectos financiados con la cooperación española (AECI)

- Con el principal objeto de obtener resultados desde la política pública, a través de la inferencia de política complementarias, se comisionaron siete estudios:
- **Ecuador.-** Posibles efectos sobre la pobreza de la suscripción de un TLC con la Unión Europea (UE)
- **Uruguay.-** Análisis de los efectos de la liberalización sobre la acumulación de capital humano, especialmente mano de obra más calificadas.

Los proyectos financiados con la cooperación española (AECI)

- **Brasil.-** Evaluación del alza de la demanda de etanol, y su impacto sobre la pobreza.
- **Chile.-** Análisis de los efectos de la protección agrícola, sobre el crecimiento económico. Extensión de un trabajo comenzado para el BM.
- **Costa Rica y Nicaragua:** Fortalecimiento del capital humano y vínculos entre comercio y pobreza.

Los proyectos financiados con la cooperación española (AECI)

- **Paraguay.-** Estudio sobre agricultura campesina y su vínculo con pobreza. Censo de 455 fincas agropecuarias. Para identificar sus niveles de ingreso, y características generales, así como su inserción en la cadena FRUTIKA.
- **Bolivia.-** Posibles efectos de cambios en la política comercial asociadas a la suscripción de un Acuerdo de Asociación con la UE, y la culminación de las Preferencias arancelarias unilaterales de EE.UU. (ATPDA).



Índice

- Presentación del proyecto
- Algunas cifras regionales
- Vínculos entre comercio y pobreza
- Listado de estudios realizados
- Algunos resultados principales
- Conclusiones y recomendaciones de política

¿Qué es lo que esperábamos?

- Identificar impactos de la apertura comercial para diferentes casos regionales.
- Con independencia de la dirección de tales cambios
- Los efectos positivos
 - Productos más baratos en los mercados locales
 - Aumentan las exportaciones
 - Precios más bajos en terceros mercados (socios con TLC)
 - Aumento del empleo (¿ qué tipo de empleo?)
 - Mejores prácticas
- Los negativos
 - Hay productos que enfrentarán competencia externa
 - Hay sectores en los que el salario real se reduce
 - Pérdidas de bienestar asociadas a caídas de flujos comerciales
 - Aumento de la desigualdad (¿en qué medida aumenta?)

Resultados del caso de Ecuador: Impactos sobre pobreza de la posible asociación comercial con la Unión Europea. Lecciones para el caso de Ecuador

- La apertura comercial por parte de la UE a Ecuador, generará aumentos en las exportaciones e importaciones, aunque muy modestas.
- Básicamente, Ecuador consolidaría el SGP+.
- Los mayores beneficios se dan en el evento en que el mercado bananero es liberalizado (no superan el 2% en el total)
- Las simulaciones realizadas utilizando EGC y el enfoque de Micro simulaciones, dieron como resultado la reducción de la pobreza y la indigencia, entre un 4% y 9%, respectivamente.
- Cuando la liberalización es parcial (sólo 5%), aumenta la pobreza y la indigencia.

Resultados del caso de Ecuador: Impactos sobre pobreza de la posible asociación comercial con la Unión Europea.

Lecciones para el caso de Ecuador

- La apertura comercial por parte de la UE a Ecuador, generará aumentos en las exportaciones e importaciones, aunque muy modestas.

Cambios reales con respecto al año de base (en porcentajes)

Principales variables	Consolidación SGP+	Liberalización parcial 50%	Libre comercio y mejor acceso en el sector bananero
Exportaciones	0.3	0.2	1.0
Importaciones	0.3	0.1	1.8
PIB	0.0	0.0	0.5
W calificado (ZU)	0.2	0.1	1.4
W calificado (ZR)	0.2	1.1	1.4
W no calificado (ZU)	0.3	0.1	-1.1
W nocalificado (ZR)	0.3	0.1	-1.1
Pobreza	-4.3	0.1	0.1
Indigencia	-9.1	0.1	0.3

Resultados del caso de Bolivia: Impactos sobre pobreza de la posible asociación comercial con la Unión Europea y pérdidas de preferencias en mercado de los Estados Unidos

- Ser parte de un acuerdo CAN-UE es una alternativa superior a mantener el *status-quo*. Los esfuerzos de Bolivia de embarcarse en un acuerdo comercial con la UE serían beneficiosos.
- Sin embargo, hay que introducir medidas complementarias para asegurar que los beneficios del comercio internacional sean más inclusivos.
- La terminación del ATPDEA ha sido negativa tanto desde un punto de vista macro como de uno micro. Los resultados negativos indican que se debe evitar una política de proteccionismo y terminación de relaciones comerciales si se quiere lograr crecimiento económico y mayor bienestar social.

Resultados del caso de Bolivia: Impactos sobre pobreza de la posible asociación comercial con la Unión Europea y pérdidas de preferencias en mercado de los Estados Unidos

- Bolivia no debe mantenerse aislada del dinamismo mundial que caracteriza el actual proceso de inserción comercial. Los otros países de la CAN ya empezaron negociaciones con la UE con vistas a un acuerdo.
- Si Bolivia no tiene la capacidad de entrar en este acuerdo perderá competitividad debido a mayores aranceles relativos y otros acuerdos complementarios;
- Bolivia ya quedó al margen de un acuerdo comercial con los Estados Unidos (el más grande importador mundial de bienes).
- Ahora, se debe reflexionar sobre si es realmente conveniente quedar al margen nuevamente de un acuerdo comercial con la Unión Europea (el segundo importador de bienes más grande del mundo).

Resultados del caso varios países: Impactos de la mantención de diversas medidas de protección sobre el crecimiento de las exportaciones agrícolas

- Utilizando diversas técnicas econométricas para estimar diversas medidas de protección (subsidios, aranceles y tasa de protección efectiva), se analiza el costo económico asociado a tales medidas.
- Se busca responder en qué grado influyo el cambio en política comercial en crecimiento sectorial y en qué grado este cambio, a través de su impacto en producción, contribuyo a reducir la pobreza?
- Los autores encuentran que si el país hubiera eliminado la tributación implícita, el crecimiento agrícola habría aumentado de 2% anual a 2.95% en el quinquenio siguiente.
- El impacto de eso sobre la pobreza en América Latina y el Caribe también habría sido importante. La reducción a la protección habría elevado el ingreso del quintil mas pobre en $\frac{1}{4}$ de punto porcentual.

Resultados del caso varios países: Impactos de la mantención de diversas medidas de protección sobre el crecimiento de las exportaciones agrícolas

- Los resultados envían un mensaje a aquellos países que todavía no han logrado cambiar sus políticas comerciales de distorsión.
- Es probable que los mismos están experimentando un sacrificio considerable en términos de reducción de pobreza sobre todo en áreas rurales.

Resultados del caso de Brasil: Evaluación del alza de la demanda de etanol, y su impacto sobre la pobreza.

- La producción de Etanol se mudó desde el Noreste de Brasil (Una zona muy pobre), al Sur hacia terrenos más planos, donde el cultivo de la caña de azúcar puede hacerse con maquinarias.
- La estrategia de producción cambió desde una que era intensiva en trabajo hacia otra más intensiva en capital.
- Las consecuencias serán: Un incremento de la pobreza y la desigualdad
- Brasil tendrá que lidiar con el tema de las divergencias territoriales, ya que habrá zonas aún más empobrecidas en el futuro.
- Este tema es también de mucha relevancia dentro de los esquemas de integración regional latinoamericanos.

Resultados del caso de Uruguay: Formación de capacidades en Uruguay: ¿Cuáles son la cualificaciones del trabajo requeridas para el desarrollo?

- El trabajo evalúa los efectos económicos de un proceso de acumulación de capital deficiente
- Se supone que las exportaciones del sector intensivo en mano de obra calificada (servicios) continuará creciendo en promedio 12%, más que el promedio proyectado para otros sectores exportadoares (agricultura 4%, manufactura 6,5%,..)
- Al mismo tiempo se mantiene niveles de inversión en educación siguiendo el promedio histórico (10 años precedentes)
- Se producen incrementos del empleo calificado, pero la dotación de capital humano (Oferta) no es suficiente para satisfacer la demanda.

Resultados del caso de Uruguay: Formación de capacidades en Uruguay: ¿Cuáles son la cualificaciones del trabajo requeridas para el desarrollo?

- Las deficiencias en la generación de capital humano de calidad constituyen una importante traba para el desarrollo.
- Dotaciones insuficientes de empleo calificado en un entorno de demanda internacional creciente tienen a producir efectos distributivos no deseados que alimentan la desigualdad

Índice

- Presentación del proyecto
- Algunas cifras regionales
- Vínculos entre comercio y pobreza
- Listado de estudios realizados
- Algunos resultados principales
- Conclusiones y recomendaciones de política

Conclusiones (Importancia de las políticas públicas complementarias)

- La relación es muy compleja y los resultados dependen no solo de la apertura comercial, sino de su interacción con otros factores.
- La liberalización *per se* no es la panacea o la solución a todos los problemas estructurales
- Por eso son claves políticas complementarias que permitan a los pobres aprovechar los beneficios del comercio:
 - Inversión en capital humano
 - Inversión en infraestructura
 - Políticas de estabilidad macroeconómica
 - Promoción del crédito y asistencia técnica a los productores, especialmente agrícolas
 - Reformas del mercados laboral: creaciones de instituciones que favorezcan la movilidad laboral.
 - Políticas de mitigación para ayudar los pobres perjudicados por el comercio: transferencias, subsidios, etc.

Algunas conclusiones (Estudios)

- Estudios de caso de experiencias particulares: países y subregiones.
- Más que estudios de corte transversal, son necesarios estudios de tipo particular.
- Estudios sectoriales de países y políticas públicas aplicadas.
- Análisis de experiencias exitosas, otras no tan exitosas también.

Algunas conclusiones (Política)

- Hay que fortalecer las políticas públicas de fomento productivo para atender la demanda externa
- El sector privado tiene mucho que decir, sobre todo en la agenda de desarrollo productivo
 - Programas conjuntos con el sector público
 - Alianzas Público Privadas
 - Acceso al financiamiento y Asistencia Técnica
- Algunos mensajes
 - Hay que incluir a los productores de agricultura familiar
 - El gasto social debe ser contemplado (Educación)
 - Cambios planificados de la política comercial parecen ser más sensatos.
 - No hay que olvidar a las MIPYMES
- Es bueno mantener informada a la sociedad civil en forma ordenada.

¿Algunos ejemplos de estudios sobre la agenda futura?

- Análisis subregionales utilizando información de entidades subnacionales (provincias, regiones, estados, etc.)
- ¿Por qué?
- Las desigualdades y la pobreza a este nivel es tremenda y afecta a muchas zonas rurales más que urbanas en todos los países del continente
- Indicadores de distribución del ingreso a partir de encuestas de hogares dan cuenta de estas asimetrías.
- Las asimetrías se presentan no sólo entre países, sino también a nivel de entidades subnacionales dentro de un mismo país.
- De aquí podrían derivarse interesantes lecciones de política.



Comercio y Pobreza en América Latina y el Caribe: Elementos para una Agenda de Políticas Complementarias

José Durán Lima
Andrea Pellandra

División de Comercio Internacional e Integración
CEPAL, Naciones Unidas
Asunción, 7 de Septiembre de 2010