



Comercio, Pobreza y Políticas Complementarias en América Latina

José Durán Lima
Marcelo LaFleur
Andrea Pellandra

División de Comercio Internacional e Integración
CEPAL, Naciones Unidas
San José, 9 de Diciembre 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 entre los economistas en que el comercio cumple un rol importante en las políticas de desarrollo**
- **En las últimas dos décadas, el porcentaje del mundo en desarrollo que vive en la pobreza extrema se ha reducido a la mitad, al mismo tiempo que los países en desarrollo se hicieron cada vez más integrados al sistema mundial de comercio.**
- **Si bien se reconoce que el comercio brinda oportunidades para incrementar los ingresos y reducir la pobreza, establecer empíricamente una relación causal directa entre las dos variables ha estado sorpresivamente muy difícil.**

Proyecto Comercio y Pobreza

- Hay quienes argumentan que una mayor apertura y liberalización no son buenas para algunos segmentos de pobres.
- La percepción general en la sociedad civil 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.
- Asimismo se imputa al comercio el aumento de la desigualdad.

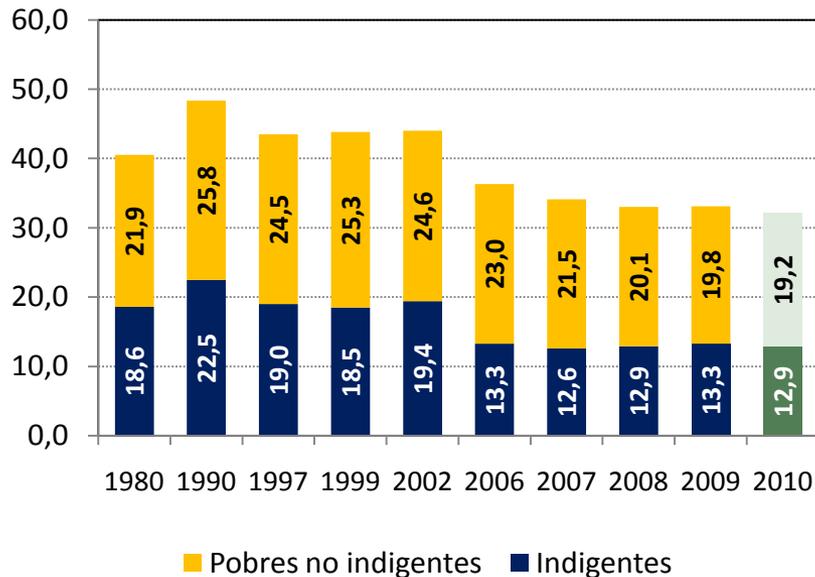
Índice

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

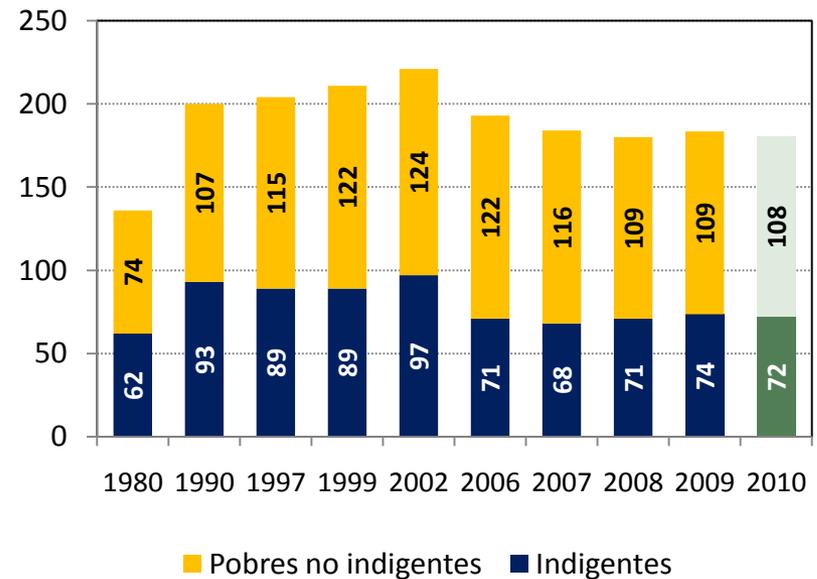
La pobreza que hasta 2008 había disminuido, en 2009, a causa de la crisis internacional aumentó levemente desde 33,0% a 33,1%. Aproximadamente 3 millones más de pobres

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980 - 2010

Porcentaje de personas

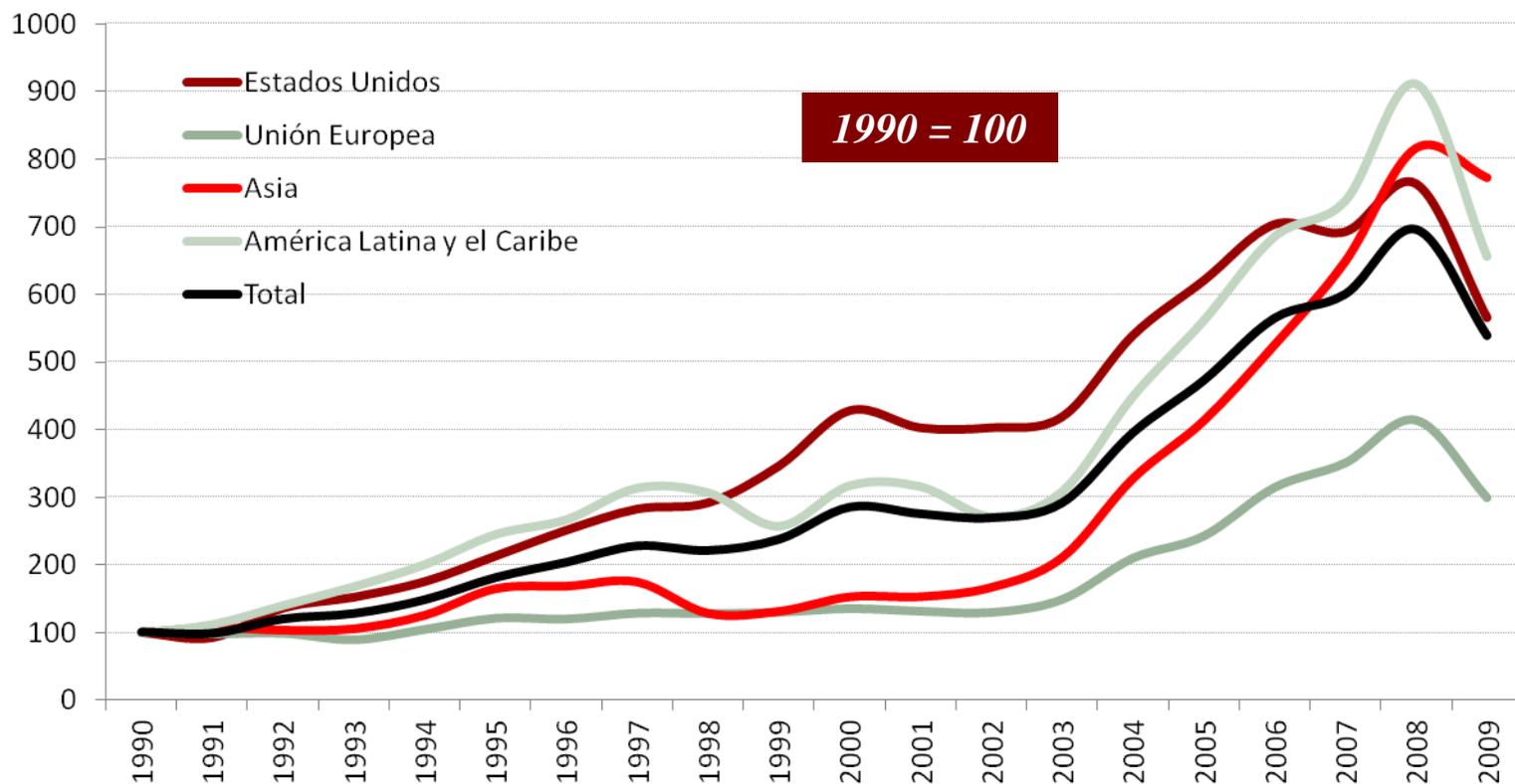


Millones de personas



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, 2010)

América Latina, dinamismo de sus exportaciones hacia sus principales destinos



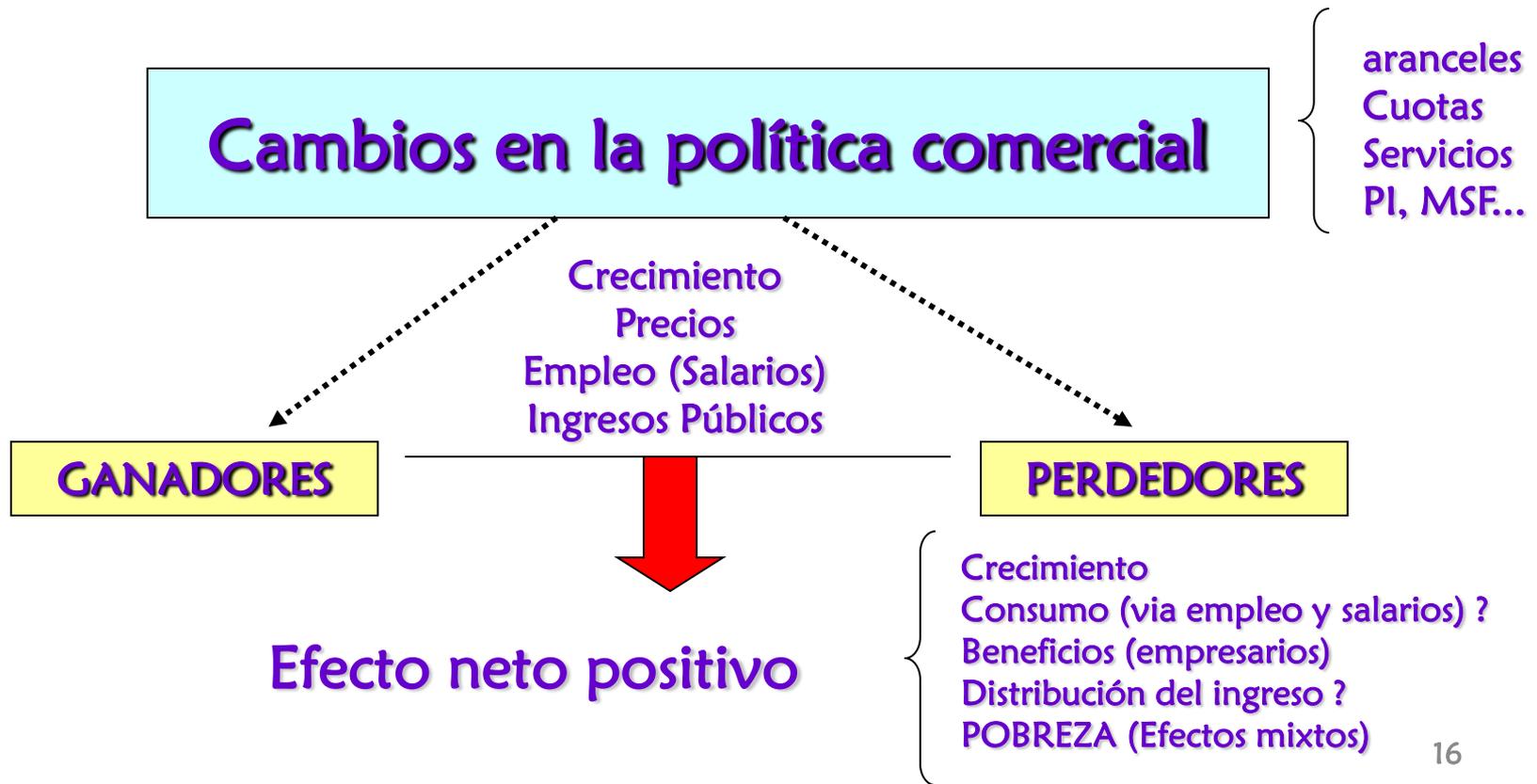
Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración (DCII), sobre la base de datos COMTRADE y fuentes nacionales para 2009.

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 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
- Si bien hay una fuerte evidencia empírica que la apertura aumenta en promedio los *niveles* de ingreso, muchos han argumentado que, en promedio, el crecimiento no tiene efectos sistemáticamente identificables sobre la *distribución* del ingreso
- En los casos en que el crecimiento no logre llevar beneficios directo a los pobres, es entonces necesario que los gobiernos pongan en práctica políticas de redistribución de la riqueza

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 familias, y disminuyen los precios de bienes que ellas consuman, aumentará su bienestar.
- Entonces, cómo la liberalización del comercio afecta a los precios ?
- La transmisión de precios de frontera puede no ser directa, debido a la mala conectividad, sobre todo para los pobres que viven en áreas rurales remotas.
- Los gobiernos necesitan identificar los factores críticos, sean estos el crédito, las enfermedades, la falta de infraestructura, o la tierra, y adoptar políticas complementarias para corregirlos.

Salarios

- Un aumento en el precio del bien que es intensivo en mano de obra no cualificada aumentará su producción, y por lo tanto aumentará el salario real en el sector que lo produce.
- Si los pobres son en su mayoría trabajadores no cualificados, y el país en desarrollo es abundante en este factor, la apertura comercial tendrá la consecuencia de aumentar sus salarios, y la pobreza debería reducirse.
- Sin embargo, en el mundo real, no hay una perfecta movilidad de factores y los mercados laborales no son flexibles.
- Para que los trabajadores no calificados aumenten los ingresos debido a su ventaja comparativa, ellos necesitan poder salir de los sectores en contracción y moverse hacia los sectores en expansión.
- Para ser beneficiosa hacia los pobres, la reforma comercial necesita ser acoplada con una reforma del mercado laboral, y de todas las instituciones del mercado laboral que podrían socavar la movilidad laboral.

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.
- Las economías de los países en desarrollo sufren de *heterogeneidad estructural*, una profunda *brecha de productividad* entre los diferentes sectores de la economía, y entre empresas de diferente tamaño en cada sector
- El empleo de los pobres en sectores con baja productividad y bajo salarios es en ultima instancia una de las principales fuentes de la desigualdad de ingreso
- El libre comercio aumenta la productividad porque facilita la transferencia de tecnología a través de derrames de conocimiento contenido en bienes importados.
- Aquí también se evidencia la centralidad de políticas complementarias, en particular la formación de capital humano.

Comercio y pobreza

- La relación es muy compleja y los resultados dependen no solo de la abertura comercial, sino de su interacción con lo demás entorno.
- 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 mercado laboral: creaciones de instituciones que favorezcan movilidad laboral.
 - Políticas miradas para ayudar a los pobres perjudicados por el comercio: transferencias, subsidios, etc.

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 (AECID) Orden del Libro

- **I.- Comercio, pobreza y políticas complementarias en América Latina.-** Consolida los principales resultados de los nueve estudios realizados, presentando conclusiones con énfasis en la política pública.
- **II.- Ecuador.-** Posibles efectos sobre la pobreza de la suscripción de un TLC con la Unión Europea (UE)
- **III.- 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).

Los proyectos financiados con la cooperación española (AECID) Orden del Libro

- **IV.- Brasil.-** Evaluación del alza de la demanda de etanol, y su impacto sobre la pobreza.
- **V.- (8 países de ALC).-** Análisis de los efectos de la protección agrícola, sobre el crecimiento económico.
- **VI.- Costa Rica y Nicaragua:** Fortalecimiento del capital humano y vínculos entre comercio y pobreza.
- **VII.- 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 (AECID) Orden del Libro

- **VIII.- (8 países de ALC).**- Análisis del grado de complementariedad entre la apertura comercial y la política social.
- **IX.- 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.
- **X.- Chile.**- Análisis de los efectos ex post de la apertura comercial entre 1999 y 2006. Efectos en bienestar y distribución del ingreso.

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?)
 - Reducciones de la pobreza
- 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 50%), 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 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 estén 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 mundial 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.
- Disparidades de ingreso se agudizan en regiones del Noreste del Brasil.

Resultados del caso de Uruguay: Formación de capacidades en Uruguay: ¿Cuáles son las 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 exportadores (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

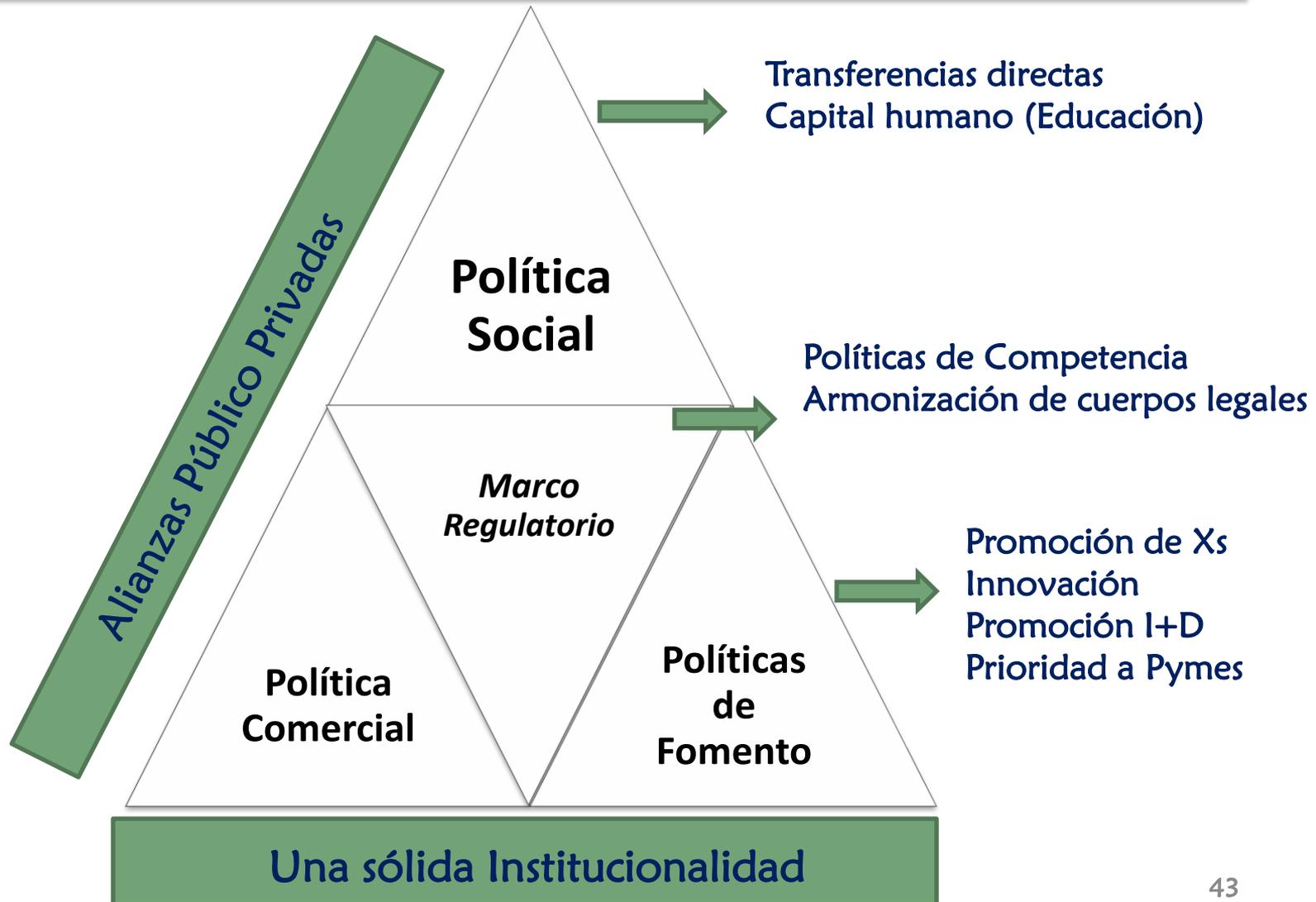
Índice

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

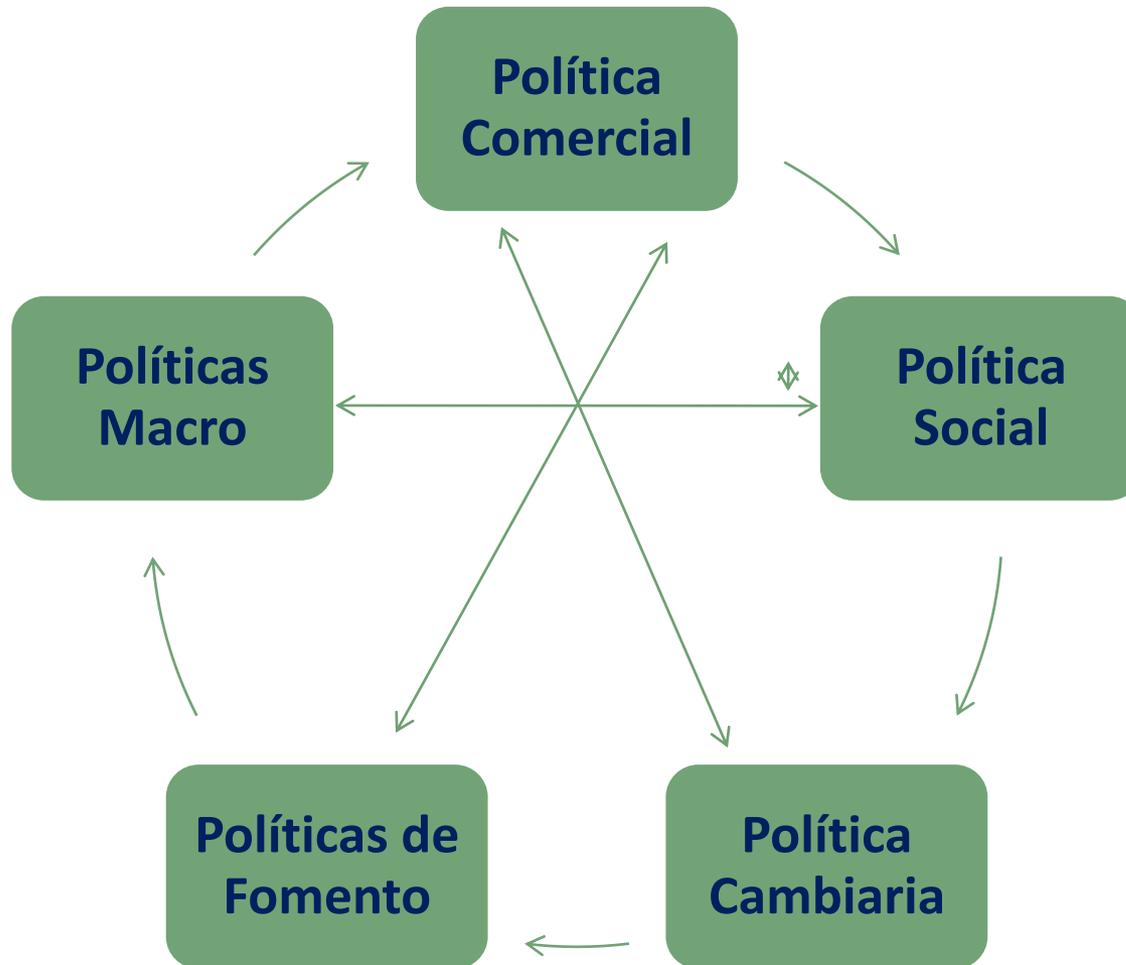
Principales conclusiones

- La política comercial no puede estar dissociada de la estrategia de desarrollo de un país.
- La relación es muy compleja y los resultados dependen no solo de la apertura comercial, sino de la interacción de la política comercial con otras políticas
- Esas son las políticas complementarias. Identificamos 4 ámbitos claves:
 - Acceso a mercados a productores y exportadores de menores ingresos (P. Social, P. Fiscal)
 - Compensaciones sectores afectados – mitigación (P. Social)
 - Mejoramiento del marco regulatorio (P. Competencia)
 - Medidas de Fomento Productivo (P. de Desarrollo Productivo)

Ámbitos claves de acción de las Políticas Públicas orientadas a grupos vulnerables



La Estrategia de Desarrollo tiene que ser completa y comprehensiva



1.-Facilitar el acceso de grupos de menores ingresos a los beneficios del comercio

- Entrega de incentivos dirigidos a la creación de capacidades en la organizaciones que vinculen a grupos de menores ingresos
 - Promoción del crédito y asistencia técnica a los productores, especialmente agrícolas (bien representados en forma colectiva)
 - Estímulos fiscales a grandes empresas exportadoras que vinculen a pequeños productores
 - Desarrollo de herramientas dirigidas a acercar a los pequeños productores a sus proveedores en el exterior (Asistencia a ferias, diseño, utilización de certificaciones colectivas, entre otras)
- Incentivar el involucramiento de ONGs, y privados en proyectos de apoyo conjunto a grupos vulnerables (agricultura campesina)
 - Programas Público Privados con inclusión de terceros interesados, especialmente productores y grupos de donantes particulares.
 - Entrega de Asistencia Técnica
- Desarrollo de infraestructura puntual de enlace (carreteras, puentes, canales de riego, etc.)

2.- Compensación para las familias y sectores más afectados por la liberalización

- Realizar estudios prospectivos de los posibles beneficios y pérdidas que producirían los cambios en la política comercial. Es necesario un buen diagnóstico
 - Esto determinará el conocimiento de sectores vulnerables
 - Además de grupos vulnerables
 - Se recomienda el análisis que incluya las diversas regiones
- Transferencias directas a los estratos socioeconómicos más afectados
 - Entrega de bonos / subsidios
 - Reducción de impuestos
 - Promoción de inversiones en sectores con población más vulnerable o de menores ingresos.
- Aplicar políticas de transferencia transversales a los segmentos más pobres.
 - Mejorar en educación para aumentar la calificación de la fuerza laboral.
 - Se ha de preferir el gasto social al gasto no social.

3.- Mejoramiento del marco regulatorio

- Facilitar la transferencia de los efectos de la política comercial a los precios domésticos mediante normas claras
 - Política de competencia que entregue mayor poder a los órganos reguladores (Organismos de Protección a los Consumidores, Tribunales de Competencia, entre otros)
 - Esto es importante en sectores de alimentos, equipos para la vivienda y salud, que pueden representar más del 60% del gasto de los hogares de menores ingresos.
- Reducir ciertos niveles de protección ineficientes
 - Privilegiar sectores en que las ventajas comparativas a favor del país apliquen.
 - La protección en sectores ineficientes tiene un costo alto para los pobres, ya que tiende a disminuir su ingreso.
 - La reducción de los impuestos a las exportaciones tiende a expandir la expansión de productos exportables.

4.- Políticas de Fomento Productivo y de la Competitividad

- Promover la Asociatividad de las PYMEs y de los pequeños productores campesinos (Agricultura Familiar)
 - Facilitar mecanismos de diálogo y de conformación de cooperativas, asociaciones y grupos de interés
 - Focalizar estas políticas a los grupos más vulnerables, o de menores ingresos.
- Desarrollar Políticas de Promoción comercial dirigidas hacia la población de menores ingresos, o hacia aquella que absorba más fuerza laboral.
 - Asistencia en desarrollo de productos para la exportación: Diseño de productos, estrategia exportadora, créditos para la exportación, garantías bancarias, entre otras.
- Impulsar una mayor cooperación y coordinación en las políticas complementarias entre las instituciones públicas involucradas en la tarea.
 - Comercio Exterior, Hacienda, Economía. Todas las instituciones de gobierno deben desarrollar su nivel de cooperación y trabajo en la dirección de impulsar el máximo aprovechamiento ofrecido por los cambios en la política comercial.

Algunas conclusiones y mensajes transversales

- 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, con un mayor sesgo hacia el gasto social que el gasto no social.
 - Cambios planificados de la política comercial parecen ser más sensatos.
 - No hay que olvidar a las PYMEs
- Las inversiones en educación deben ser prioritarias en el diseño de las políticas.
- Es bueno mantener informada a la sociedad civil en forma ordenada. Para eso se sugiere fomentar el debate público.

¿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, Pobreza y Políticas Complementarias en América Latina

José Durán Lima
Marcelo LaFleur
Andrea Pellandra

División de Comercio Internacional e Integración
CEPAL, Naciones Unidas
San José, 9 de Diciembre de 2010