

Banco Interamericano de Desarrollo
Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento
Sector Integración y Comercio (INT)



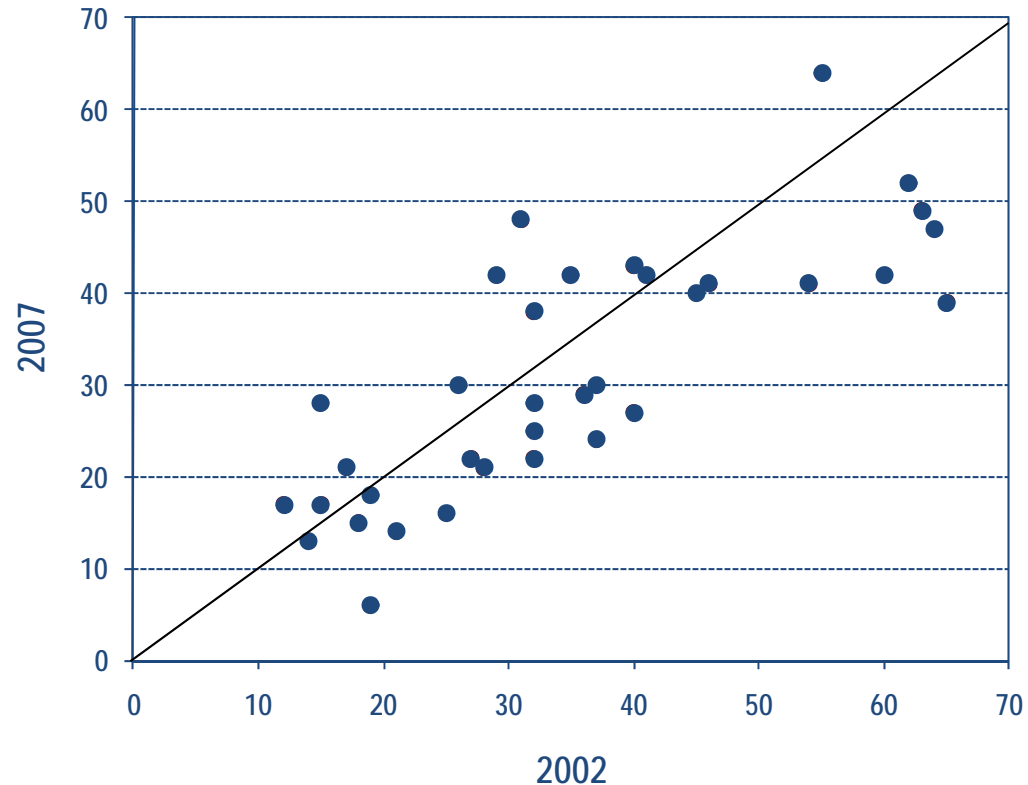
Comercio y Pobreza: Retos
Conceptuales, Vínculos, y Búsqueda
de Agenda de Política

Julio Guzmán
Economista en Comercio

Diciembre 2009

A nivel global, el apoyo a la integración comercial parece estar socavándose.

POSTURA MUNDIAL FRENTE A INTEGRACION ECONOMICA
(% Población a Favor)



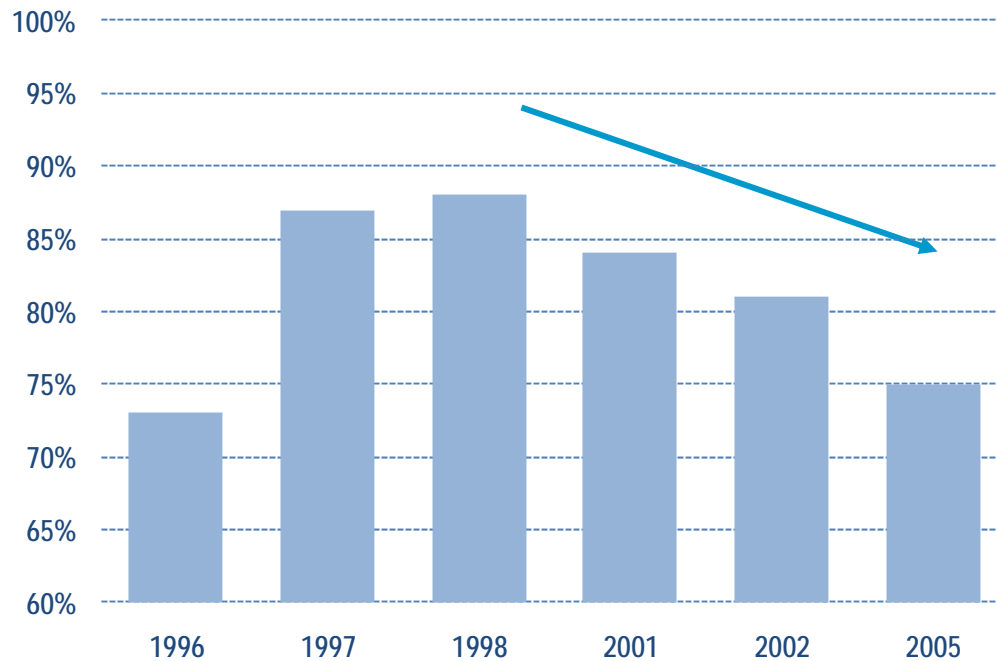
Fuente: The Pew Global Attitudes Project (2007)

¿Cree usted que el crecimiento del comercio y los negocios entre su país y el resto del mundo es algo BUENO?



En LAC, el apoyo a la integración comercial parece seguir la misma tendencia...

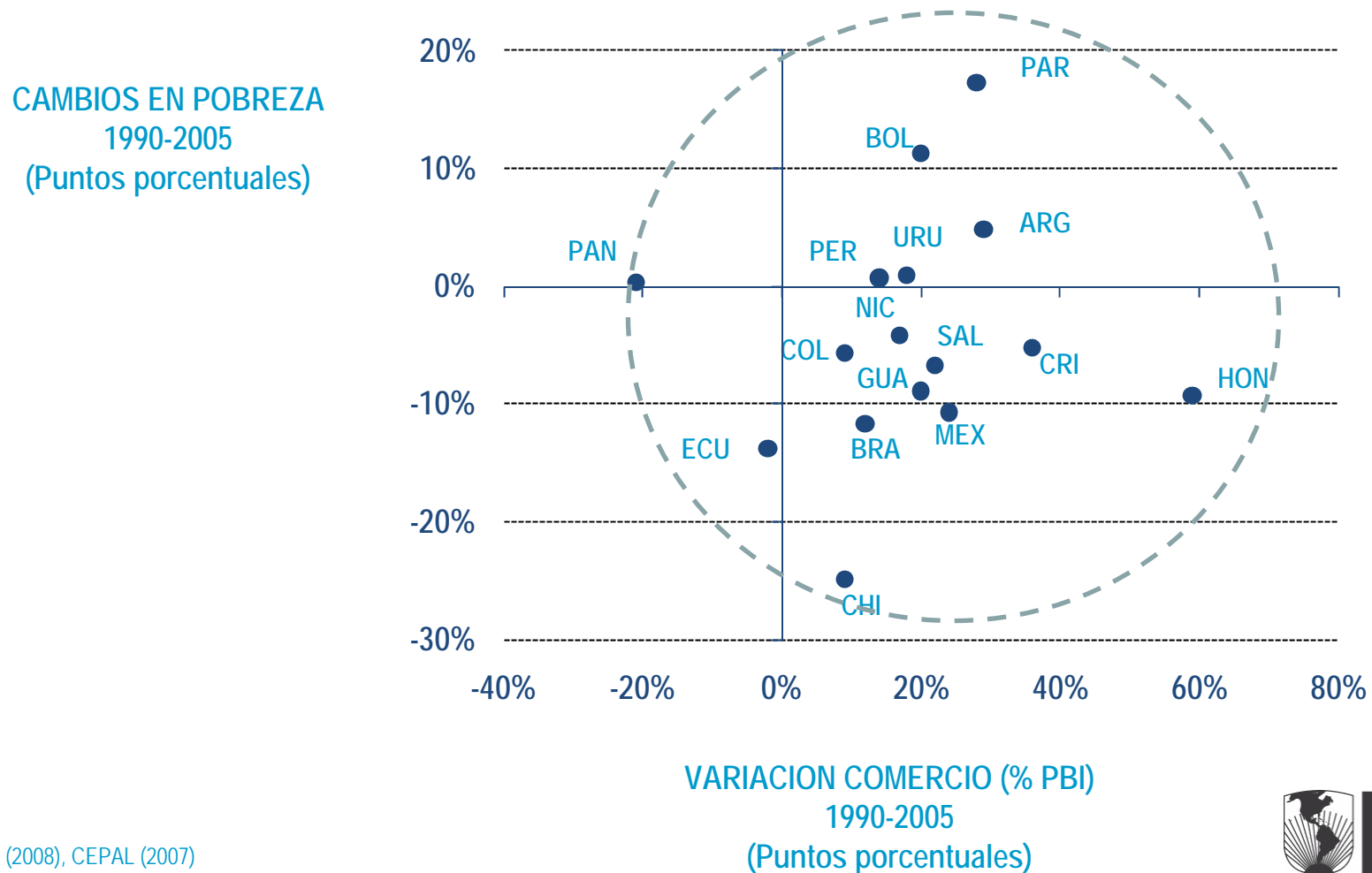
LAC: POSTURA FRENTE A INTEGRACION ECONOMICA
(% Población a Favor)



Fuente: Latinobarómetro (diversos años)



...y es que la dinámica exportadora, a primera vista, parece no haber tenido un definido impacto social.



Fuente: BM (2008), CEPAL (2007)



Esta “fatiga” o “desazón” con las políticas de apertura en LAC tiene, principalmente, razones económicas...

- Evidencia cuantitativa muestra que una mayor parte de Latinoamericanos culpan a la “globalización” de la erosión de sus ingresos (Panizo y Yañez, 2006)
- Análisis econométrico muestra que, frente a otras potenciales explicaciones, el descontento hacia las reformas es fundamentalmente explicado por el deterioro de la situación económica familiar (ídem, 2006).
- Excesivas expectativas pueden haber jugado también un importante rol (Lora, 2003)
- La reforma comercial fue paralela a una variedad de políticas y shocks externos. Dificultad en atribuir responsabilidad.

Índice



1. Comercio y Pobreza: ¿De Qué Estamos Hablando?
2. Canales de Transmisión
3. Teoría vs. Evidencia Empírica
4. Programas de Ajuste al Comercio: Hacia una Agenda de Política

Exploración sobre vínculos entre comercio y pobreza puede convertirse en un “debate de sordos” si no se delimita el ámbito de análisis...

- **Pobreza:** Desigualdad?, sueldos/salarios?, empleo?, necesidades básicas?, etc.
- **Apertura Comercial:** Globalización?, TLC's?, inversión extranjera?, flujo de capitales?, etc.



Entonces, es necesario definir claramente las variables bajo escrutinio.

Definamos el ámbito de la pobreza...

- **Retos conceptuales:** Importancia de variables no-monetarias, y de la naturaleza “relativa” del bienestar.
- **Retos metodológicos:** Restricciones de datos, diseño de encuestas, elección de línea de pobreza, comparabilidad entre países.



Pobreza: Porcentaje de la población por debajo de una canasta básica de subsistencia (línea de la pobreza)

Definamos el ámbito de la apertura comercial...

✓ “Globalización”, en su estricto término, ha sido definido como, la intensificación de:

- Flujos de información
- Flujos de capitales
- Flujos de mano de obra
- Flujos de bienes y servicios

→ La apertura comercial tiene que ver con éste último componente

¿Cómo medir entonces apertura comercial?

- **Por resultados:** Comercio (exportaciones e importaciones) como fracción del PBI. Serias limitaciones
 - **Como medida de política:**
 - Tarifas
 - Medidas para-arancelarias
 - Subsidios
 - Políticas antidumping
 - Política de excepciones
- Complejas de cuantificar, serias restricciones de datos



Apertura comercial: Medida de política comercial

Asuntos adicionales a considerar

Del tipo de apertura. Distintos beneficios esperados

- Unilateral? (reasignación recursos)
- Bilateral? (Diversión, RO)
- Multilateral?

De la naturaleza de los impactos.

- Estáticos (nivel de ingreso)
- Dinámicos (crecimiento)

Índice

1. Comercio y Pobreza: ¿De Qué Estamos Hablando?

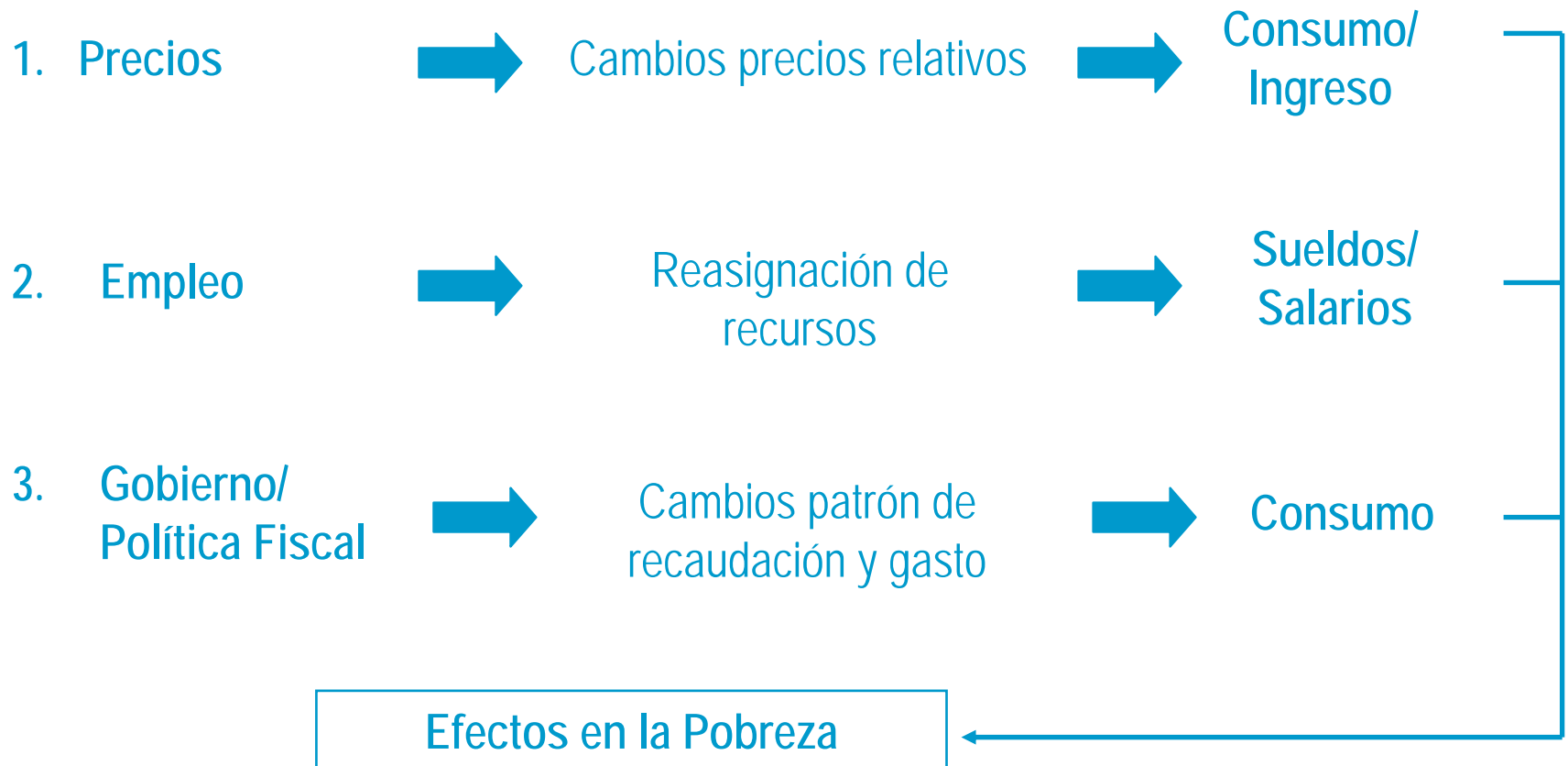


2. Canales de Transmisión

3. Teoría vs. Evidencia Empírica

4. Programas de Ajuste al Comercio: Hacia una Agenda de Política

Una vez definidos los dos lados de la ecuación, analicemos sus vínculos...



...pero la dirección y magnitud de tales efectos dependen de una serie de condiciones...



...lo cual nos conduce a algunas conclusiones...

- ✓ Efectos del comercio en la pobreza son:
 - Indirectos y complejos
 - De corto y largo plazo
 - Altamente contextualizados/ condiciones pre-existentes
 - Requieren políticas complementarias

- ✓ Por tanto, dados los múltiples factores que afectan la pobreza, los beneficios de la apertura han sido poco visibles en LAC, en tanto sus costos claramente identificables.

- ✓ Métodos cuantitativos deben capturar la naturaleza de los efectos del comercio en la pobreza (efectos de equilibrio general)

Índice

1. Comercio y Pobreza: ¿De Qué Estamos Hablando?

2. Canales de Transmisión

3. Teoría vs. Evidencia Empírica

4. Programas de Ajuste al Comercio: Hacia una Agenda de Política

¿Qué dice la teoría sobre los efectos del comercio en la pobreza?

- ✓ Teoría clásica predice que libre comercio aumenta en nivel de ingreso y reduce la pobreza en países en desarrollo
 - Adam Smith (1776): “La mano invisible”
 - David Ricardo (1817): Las ventajas comparativas
 - Modelos Heckscher-Olin (1933): Ecuilización de precios de factores de producción
- ✓ Nueva teoría del comercio predice que el libre comercio aumenta el crecimiento del ingreso, al generar efectos dinámicos de largo plazo
 - Baghwati, Sala-i-Martin

En suma, teoría clásica asume que condiciones (C) no existen, y que, además, (A) y (B) catalizan efectos en forma eficiente y son similares entre países...

Precios

- ¿Consumidor o productor? (A)
- Peso en canasta familiar
- Estructura de mercado (comp, interm)
- ¿Integración de mercados?



Consumo/
Ingreso

Empleo

- ¿Movilidad laboral? (B)
- Capacidades jefes de familia
- ¿Pleno empleo o desempleo?
- ¿Informalidad?
- Competitividad sector privado/crédito



Sueldos/
Salarios

Gobierno/
Política Fiscal

- ¿Pérdida por tarifas fue significativa? (C)
- ¿Ajustes tributarios regre o progre ?
- ¿Programas sociales compensatorios?



Consumo



...lo cual no parece ser consistente con la realidad en América Latina, en donde no se cumplen...

Precios

- ¿Consumidor o productor? (A)
- Peso en canasta familiar
- Estructura de mercado (comp, interm)
- ¿Integración de mercados?



Consumo/
Ingreso

Empleo

- ¿Movilidad laboral? (B)
- Capacidades jefes de familia
- ¿Pleno empleo o desempleo?
- ¿Informalidad?
- Competitividad sector privado/crédito



Sueldos/
Salarios

Gobierno/ Política Fiscal

- ¿Pérdida por tarifas fue significativa? (C)
- ¿Ajustes tributarios regre o progre ?
- ¿Programas sociales compensatorios?



Consumo



...región en donde además...

- ✓ Los sectores productivos intensivos en mano de obra gozaron de alta protección en la era pre-reforma (costos de ajuste altos)
- ✓ El impacto del cambio tecnológico sesgado hacia la mano de obra calificada presionó brechas salariales
- ✓ La reforma comercial se implementó en tiempos en que China e India, con altas dotaciones de mano de obra no-calificada, se integraran al mundo

¿Qué dice la evidencia empírica sobre los efectos del comercio en la pobreza?

Como era de anticiparse...

- ✓ Cross-country: Abundante literatura.
- ✓ Comercio e Ingreso: Resultados mixtos
- ✓ Comercio y Crecimiento: Resultados mixtos
- ✓ Comercio y Desigualdad: Resultados mixtos.
- ✓ Comercio y Pobreza: Resultados mixtos; debate se reduce a naturaleza de datos utilizados (Graham, 2006).
- ✓ Único Consenso: Economías cerradas al comercio no ayudan.

¿Qué dice la evidencia empírica sobre los efectos del comercio en la pobreza?

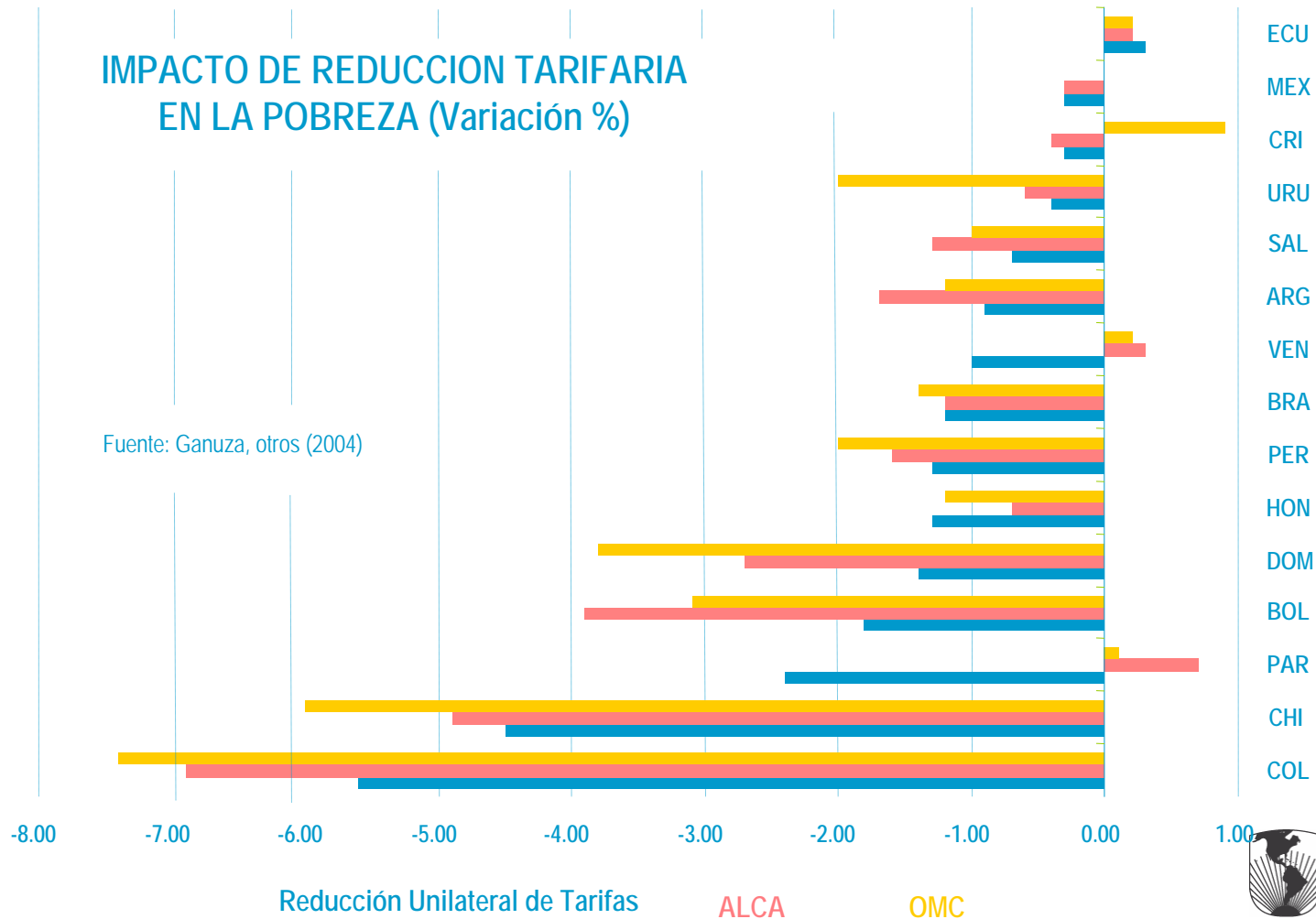
Modelos de Equilibrio General:

- ✓ A diferencia de los estudios de corte transversal, los MEG capturan los efectos del comercio en la pobreza en muchas de sus dimensiones (considerando la estructura de la economía, los canales de transmisión, y efectos distributivos)
- ✓ **Limitaciones:** Complejidad metodológica; limitaciones de datos; costos de transición; cambios endógenos agentes.

Modelos de Equilibrio General

- ✓ Ganuza, Morley, Robinson, y Vos (2004) evalúan el impacto de las reformas comerciales en la pobreza en dieciséis países de América Latina.
 - Reducción de tarifas a bienes (no incluye servicios)
 - No contabiliza costos de transición ni cambios en reacción de agentes económicos
 - Pobreza cae en 12 de 16 países, con excepción de Costa Rica, Ecuador, Paraguay, y Venezuela debido a caída de precios agrícolas

¿Qué dice la evidencia empírica sobre los efectos del comercio en la pobreza en LAC?



Índice

1. Comercio y Pobreza: ¿De Qué Estamos Hablando?
2. Canales de Transmisión
3. Teoría vs. Evidencia Empírica



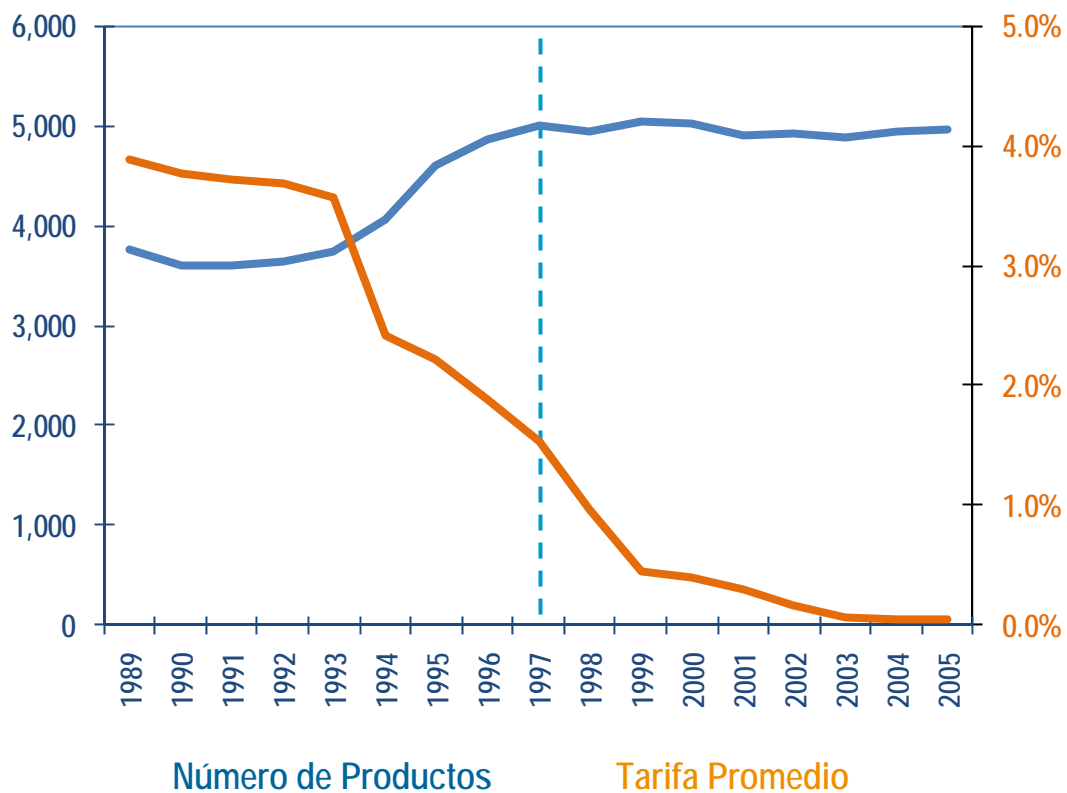
4. Programas de Ajuste al Comercio: Hacia una Agenda de Política

Los resultados del MEG para LAC se concretarían si la región “se cruza de brazos” frente a los acuerdos...

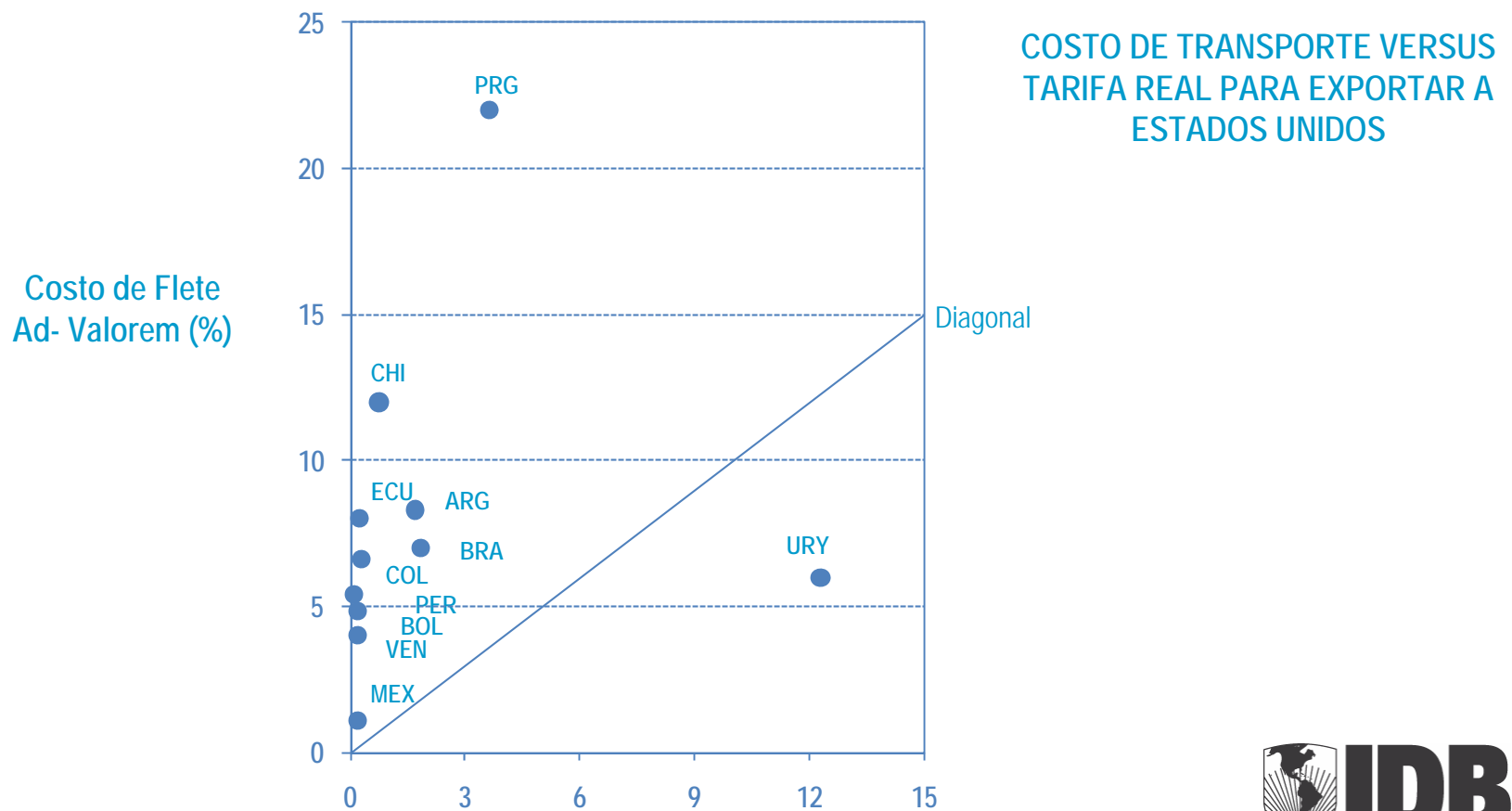
Si bien las ganancias son positivas, estas son modestas, y además, se dan “de una sola vez”...es decir, las ganancias provenientes de la reducción de tarifas tienen un límite...

...y la evidencia parece confirmarlo...por ejemplo, en el caso de México...

PROMEDIO DE TARIFAS Y NUMERO DE PRODUCTOS EXPORTADOS POR MEXICO A ESTADOS UNIDOS

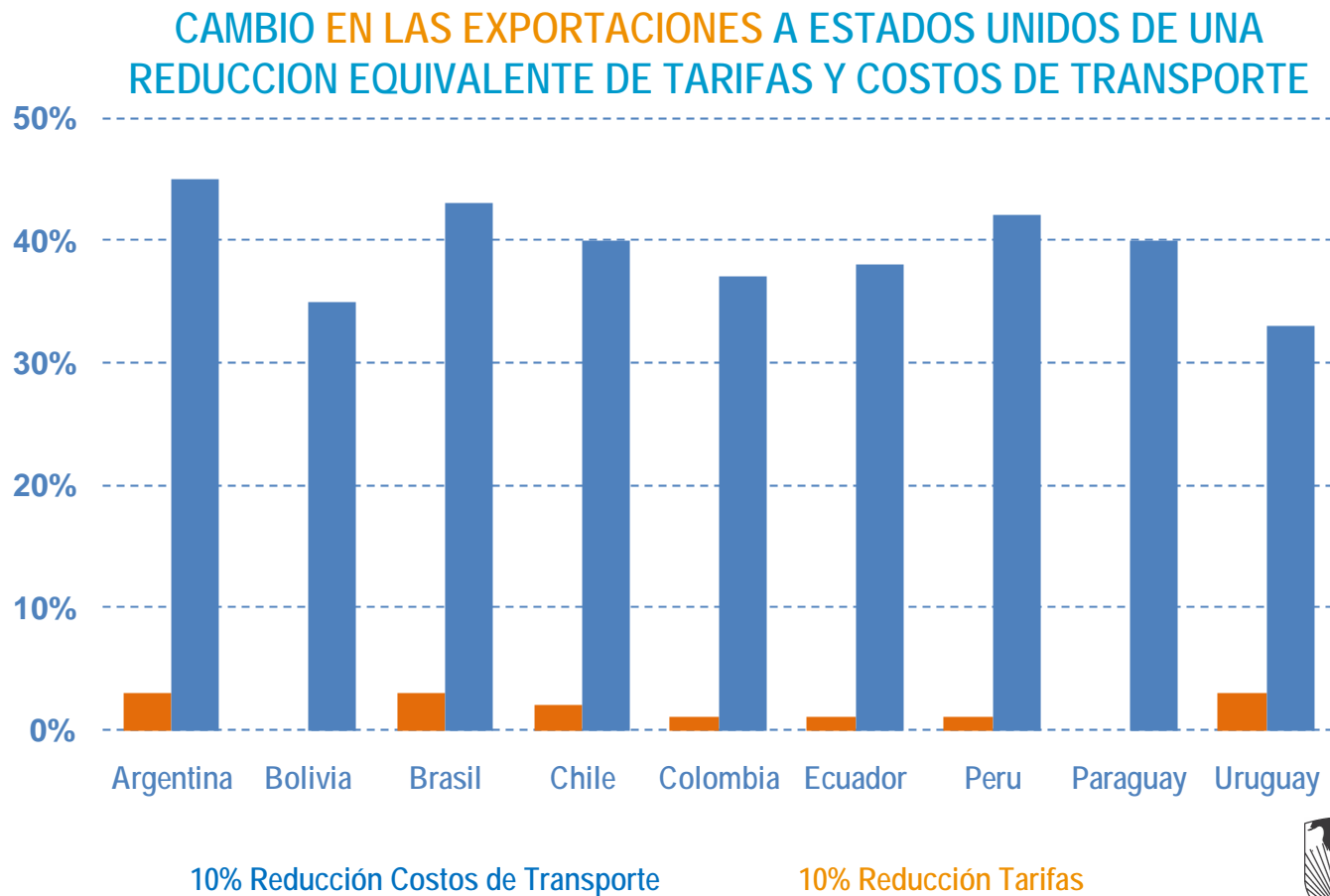


...pues las tarifas dejaron de ser la barrera mas gravitante para el comercio en LAC...



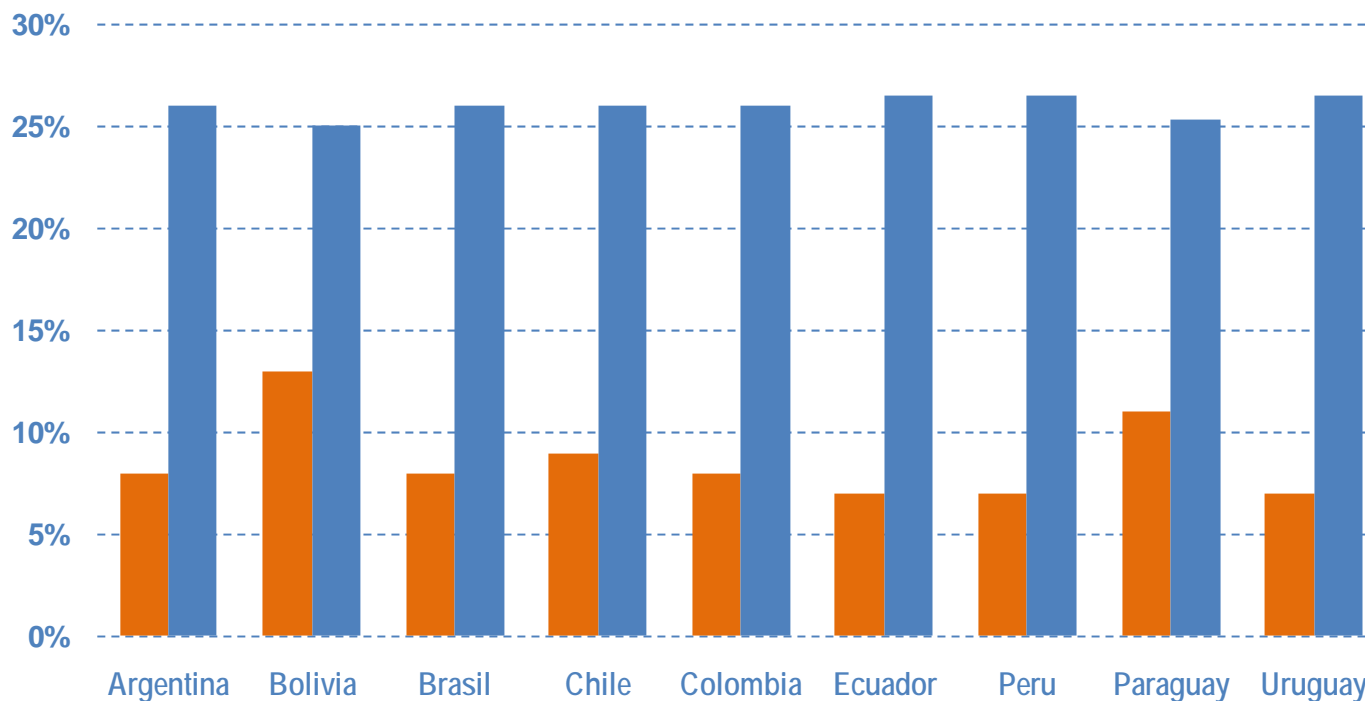
Si se producen avances en algunas de estas áreas (no capturados en los CGEs), los beneficios de los TLCs podrían ser significativos ...

...por ejemplo, el impacto de reducir costos al transporte en comparación con una reducción comparable de tarifas puede ser enorme...



...como también en términos de diversificación del portafolio exportable...

CAMBIO EN EL NUMERO DE PRODUCTOS EXPORTADOS A ESTADOS UNIDOS DE UNA REDUCCION EQUIVALENTE DE TARIFAS Y COSTOS DE TRANSPORTE

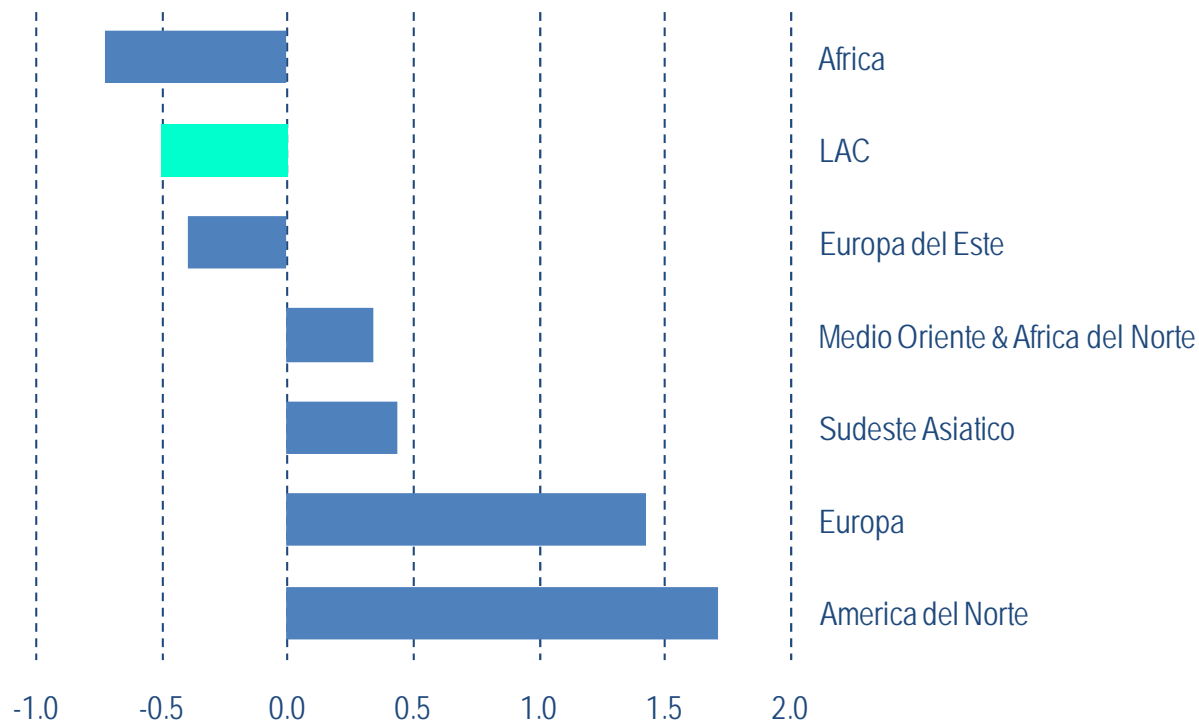


10% Reducción Costos de Transporte

10% Reducción Tarifas



...y es que las asimetrías entre los actores que participan de la economía global son enormes...



Componente factorial de 30 diferentes indicadores objetivos y subjetivos de competitividad de la economía

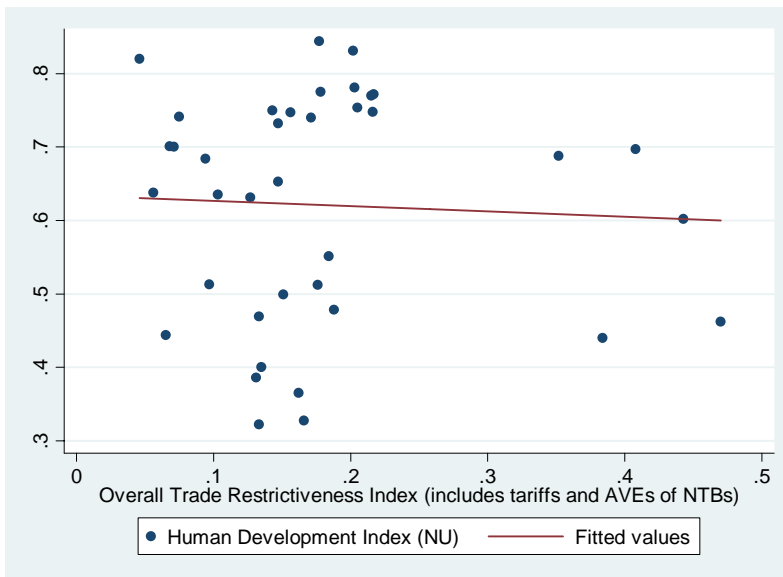
Fuente: INT/BID



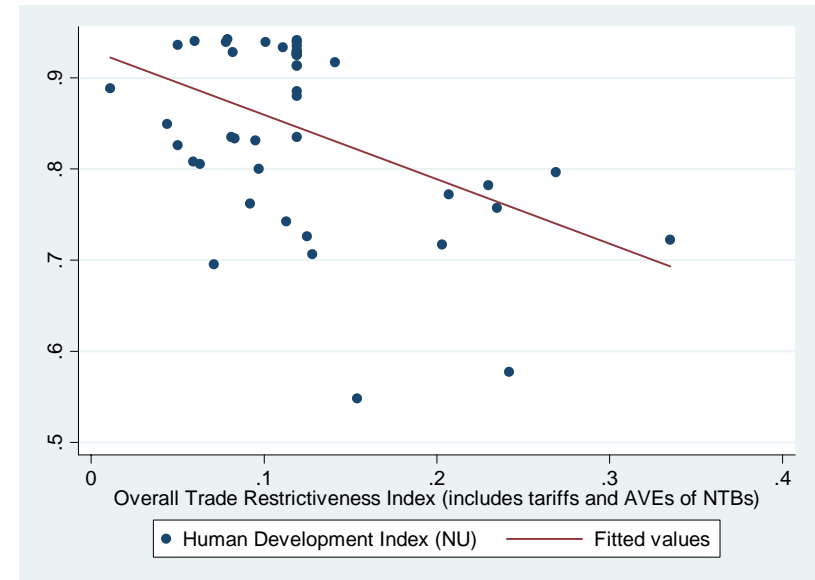
...y al parecer los países que han avanzado en corregir dichas asimetrías son aquellos que más aprovecharon los beneficios de la apertura...

INTEGRACION COMERCIAL Y DESARROLLO HUMANO

PAISES CON CONDICIONES INTERNAS DESFAVORABLES



PAISES CON CONDICIONES INTERNAS FAVORABLES



Fuente: Guzmán (2007)

Ploteos de componente factorial de 30 diferentes indicadores objetivos y subjetivos de competitividad de la economía en dos grupos de países: de altas y bajas asimetrías



Programas de Ajuste al Comercio (TAP)

- Los efectos distributivos de la integración comercial fueron incorporados en los trabajos clásicos iniciales sólo a nivel *cross-the-border* (Smith, Ricardo). Sin embargo, modelos más recientes han logrado identificar significativas reasignaciones internas como resultado de la integración (Heckscher-Olin, Stolper-Samuelson).
- En un principio, la implementación de TAPs se inspiró en el reconocimiento de la existencia de sectores ganadores y perdedores como resultado de la integración comercial, debido al cambio de precios relativos de la economía. TAPs como intervenciones específicas de compensación.
- Actualmente, su conceptualización es más amplia, adaptándose a las realidades de los países en desarrollo. Funcionan en mercados cuasi-perfectos (compensación pura) y no-perfectos (compensación y corrección de fallas de mercado).

Programas de Ajuste al Comercio (TAP)

- De diversa naturaleza:
 - ✓ Políticas activas: Programas de apoyo directo (transferencias directas o condicionadas, acceso al crédito, programa de subsidios, programas de reconversión laboral, entre otros).
 - ✓ Políticas pasivas: Cambios en el marco normativo (creación de incentivos económicos, ajustes normativos para ampliar cobertura de programas existentes, entre otros)

Justificaciones

- **Justificación económica:** La integración comercial genera potenciales perdedores (Pareto No-óptimo)
- El debate sobre si compensar o no a los perdedores pierde peso en países en desarrollo, debido a la existencia sistemática de fallas de mercado y asimetrías.
- **Justificación política:** La economía política es importante. TAPs contribuyen a dar legitimidad y a profundizar la reforma comercial. Más aún cuando los sectores intensivos en el uso de mano de obra son los más afectados en países en desarrollo (Teorema del Votante Medio).
- **Justificación moral:** En el contexto de los países en desarrollo, la implementación de TAPs puede fomentar una distribución menos desigual de los beneficios y costos de ajuste de la apertura.

Evidencia Empírica

- Procesos de integración en países en desarrollo han estado acompañados de programas de ajuste en políticas de compensación y aumentos en el gasto social internos para amortiguar los efectos del shock externo (Rodrik, 1997).
- Eso es lo que normativamente debería pasar, pero no ha sucedido del todo en la realidad. No sólo el gasto social no ha crecido en forma paralela a la integración comercial, sino que no existe vínculo alguno entre aumentos en gasto público social e implementación de programas social pro-pobres (Tanzi, 2001).
- Los TAPs se justifican no sólo porque la apertura desplaza puestos de trabajo interno (traslado de la curva de demanda por trabajo), sino porque también presiona a la baja las condiciones laborales de los que permanecen en sus puestos (cambio en la elasticidad de la curva de demanda por trabajo) (Rodrik, 1998).

Evidencia Empírica

- Aún en ausencia de asimetrías en las “reglas de juego” del comercio global, TAPs son claves para reducir brechas económicas y sociales externas e internas (política industrial, redes sociales, comercio inclusivo, corrección fallas de mercado) (Reporte de Desarrollo Humano, 2005).
- Países con mayor crecimiento económico son aquellos que se integraron más al comercio pero que a la vez aplicaron políticas de ajuste complementarias como acceso al crédito a PYMES y mayor movilidad en el mercado laboral (Chang, Kaltani, y Loayza, 2005). Sin controlar por “reglas de juego”.
- Países con mayor crecimiento y que distribuyeron mejor su riqueza fueron aquellos que se integraron y que a su vez implementaron políticas de ajuste favorables a promover la competitividad de la economía y reducir los costos asociados al comercio (Guzmán, 2007). Controlando por “reglas de juego”.

TAPs en EEUU

Trade Adjustment Assistance (TAA) Program

Requisitos	Beneficios
1. Trabajadores total o parcialmente desempleados.	1. Entrenamiento en nuevas áreas ocupacionales.
2. El despido haya ocurrido por caída en las ventas/ producción	2. Apoyo monetario (si el trabajador esta en un programa de entrenamiento a tiempo completo).
3. La caída en ventas/ producción haya ocurrido por incremento de las importaciones en el rubro.	3. Financiamiento de gastos asociados a la búsqueda o reubicación en nuevo empleo.
4. En el caso del NAFTA-TAA las importaciones deben provenir de Canadá o México y/o el centro de producción debe haberse trasladado a alguno de estos países.	



1962

1974

2002

TRADE EXPANSION ACT

Provee asistencia a trabajadores/empresas afectadas por mayores importaciones debido a la reducción arancelaria

TRADE ACT - TAA

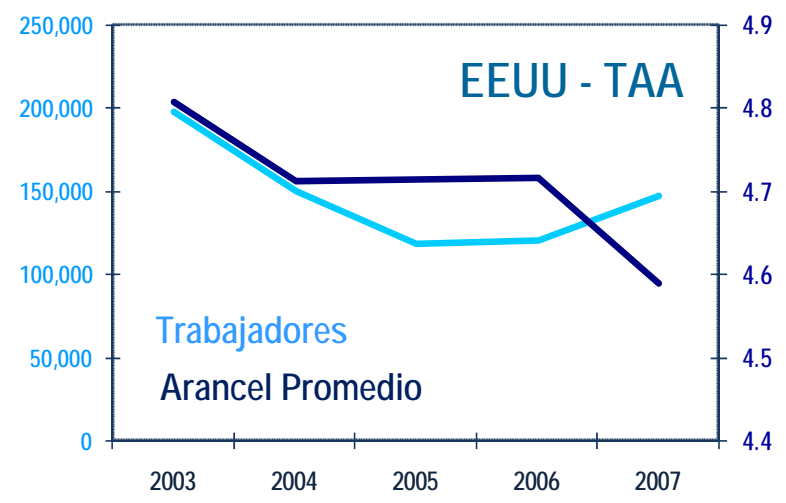
La obtención de los beneficios se desliga de la reducción arancelaria. Sólo se necesita comprobar el aumento de las importaciones.

NAFTA- TAA

Programa específico para trabajadores/empresas afectadas por: (1) mayores importaciones desde MEX o CAN, o (2) traslado de centros productivos desde EEUU hacia estos países.

EN NUMEROS

En 2005, el número de trabajadores beneficiarios del TAA fue equivalente a 0,1% de la PEA de EEUU.



Fuente: US Department of Labor y TRAINS. La información del TAA esta reportada por año fiscal que va de Octubre a Setiembre del año siguiente.
Arancel promedio para las 5 industrias que representan en promedio el 50% de beneficiarios del TAA



... si replicáramos el TAA algunos países de la región,
sobre la base de sus índices de apertura...

País	Índice de Apertura	Beneficiarios (% PEA)	Número de Beneficiarios	Costo por Beneficiario	Costo del Programa (US\$MM)
Uruguay	42	0.18%	2,911	279	0.8
Bolivia	60	0.26%	10,863	84	0.9
Costa Rica	85	0.37%	6,929	180	1.2
Nicaragua	84	0.37%	8,090	171	1.4
Republica Dom	50	0.22%	9,030	161	1.5
Guatemala	60	0.26%	11,483	220	2.5
Peru	45	0.20%	30,335	181	5.5
Chile	70	0.30%	21,146	307	6.5
Argentina	38	0.17%	28,692	415	11.9
Brasil	22	0.10%	90,316	294	26.5
Mexico	55	0.24%	103,720	339	35.2
Estados Unidos	23	0.10%	146,983	1,766	259.0

Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)

Creado en 2006 para atenuar los *efectos negativos de la globalización*

Modificado en 2009 para incluir dentro de las causales para recibir los beneficios: *la crisis de 2008-2009.*

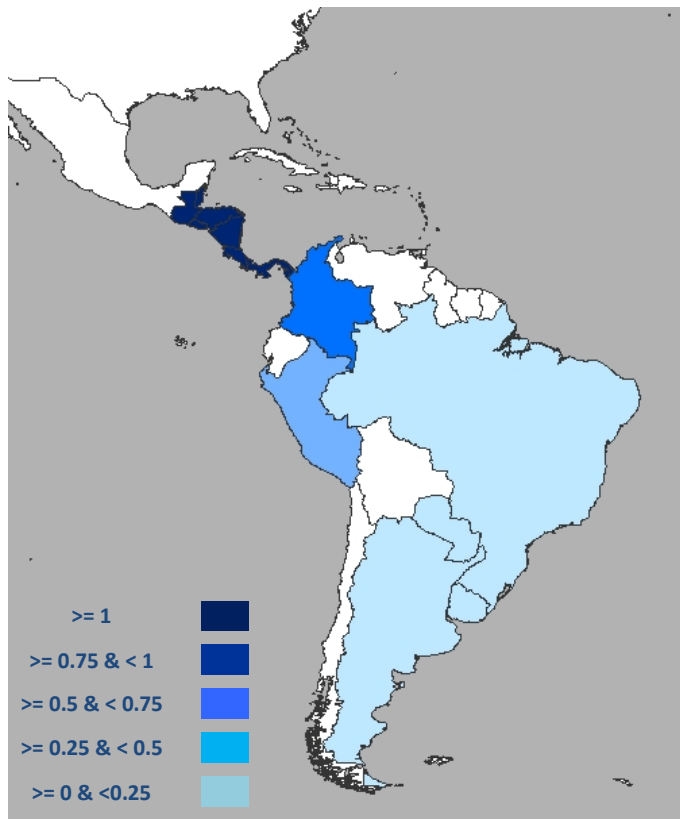
Mecanismo	Beneficios
1. Trabajadores individuales "redundantes" por efecto de la globalización.	1. Asistencia en la búsqueda de empleo, orientación, formación y reconversión profesional.
2. Personas empleadas en la UE que hayan perdido sus puestos de trabajo como consecuencia de la globalización.	2. Medidas especiales como asignaciones para la búsqueda de empleo, asignaciones de movilidad.
2. Se envían las aplicaciones vía las autoridades nacionales al FEAG.	

¿Cómo identificar TAPs en LAC con Técnicas Cuantitativas?

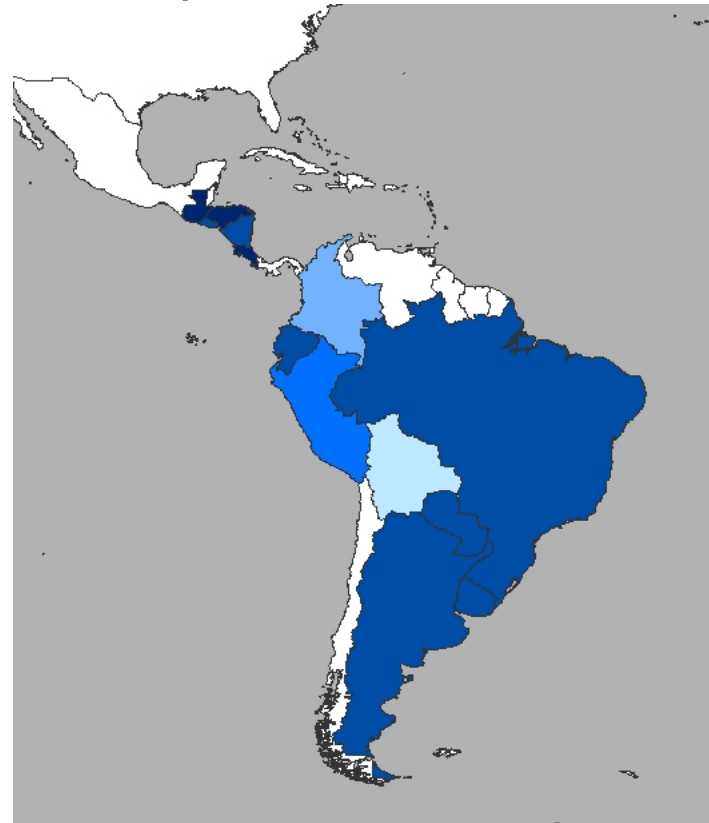
- **Los Modelos de Equilibrio General:**
 - ✓ La visión de conjunto: los impactos agregados y sectoriales
 - ✓ Los efectos distributivos: por sector y factores de producción (capital, empleo, salarios)
 - ✓ Los efectos en el ingreso y la pobreza, por tipo de hogar.
- **Los Modelos de Equilibrio Parcial:**
 - ✓ La visión sectorial: Análisis de impactos en uno o pocos sectores. Asumen que condiciones en los otros agentes de la economía se mantienen constantes.
- **Los Estudios de Caso**

...pues no todos los procesos de liberalización afectan por igual a los países de la región...

TLC ESTADOS UNIDOS:
Impacto en PBI real (%)

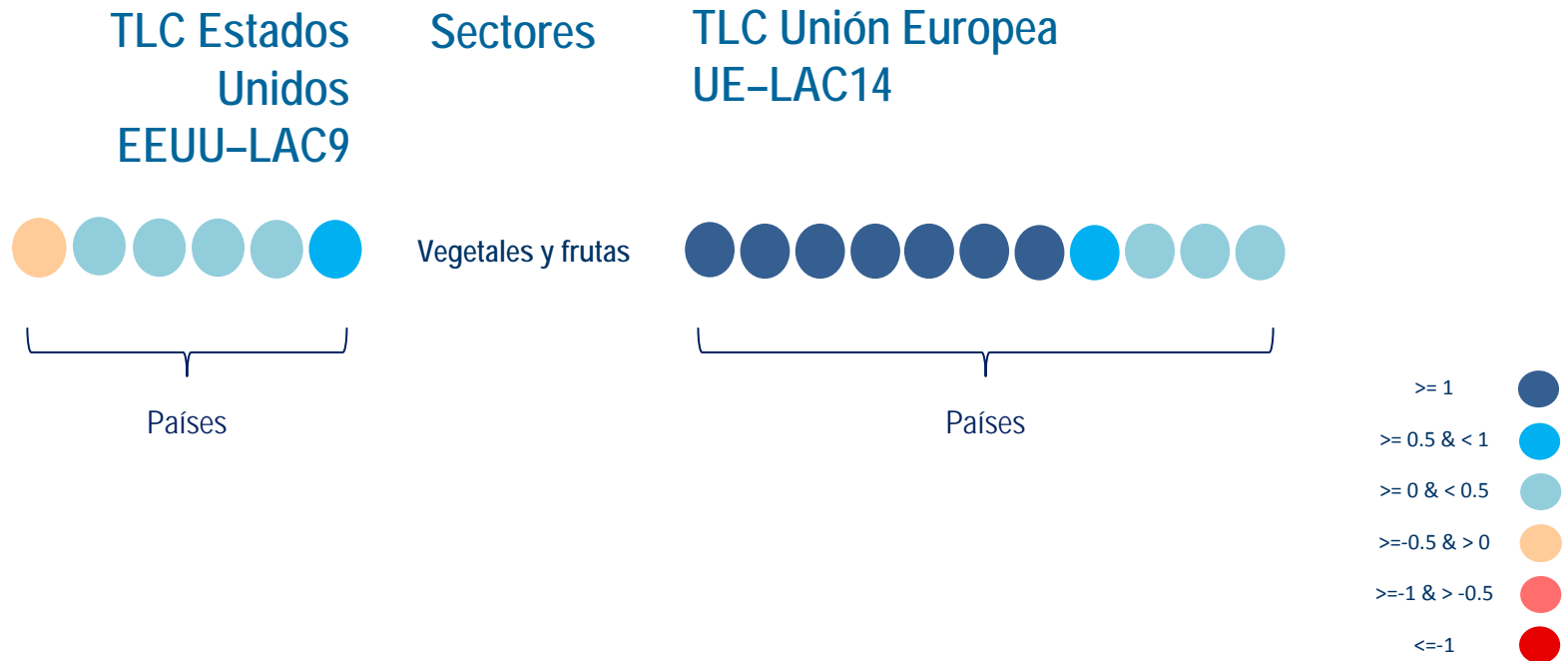


TLC UNION EUROPEA:
Impacto en PBI real (%)



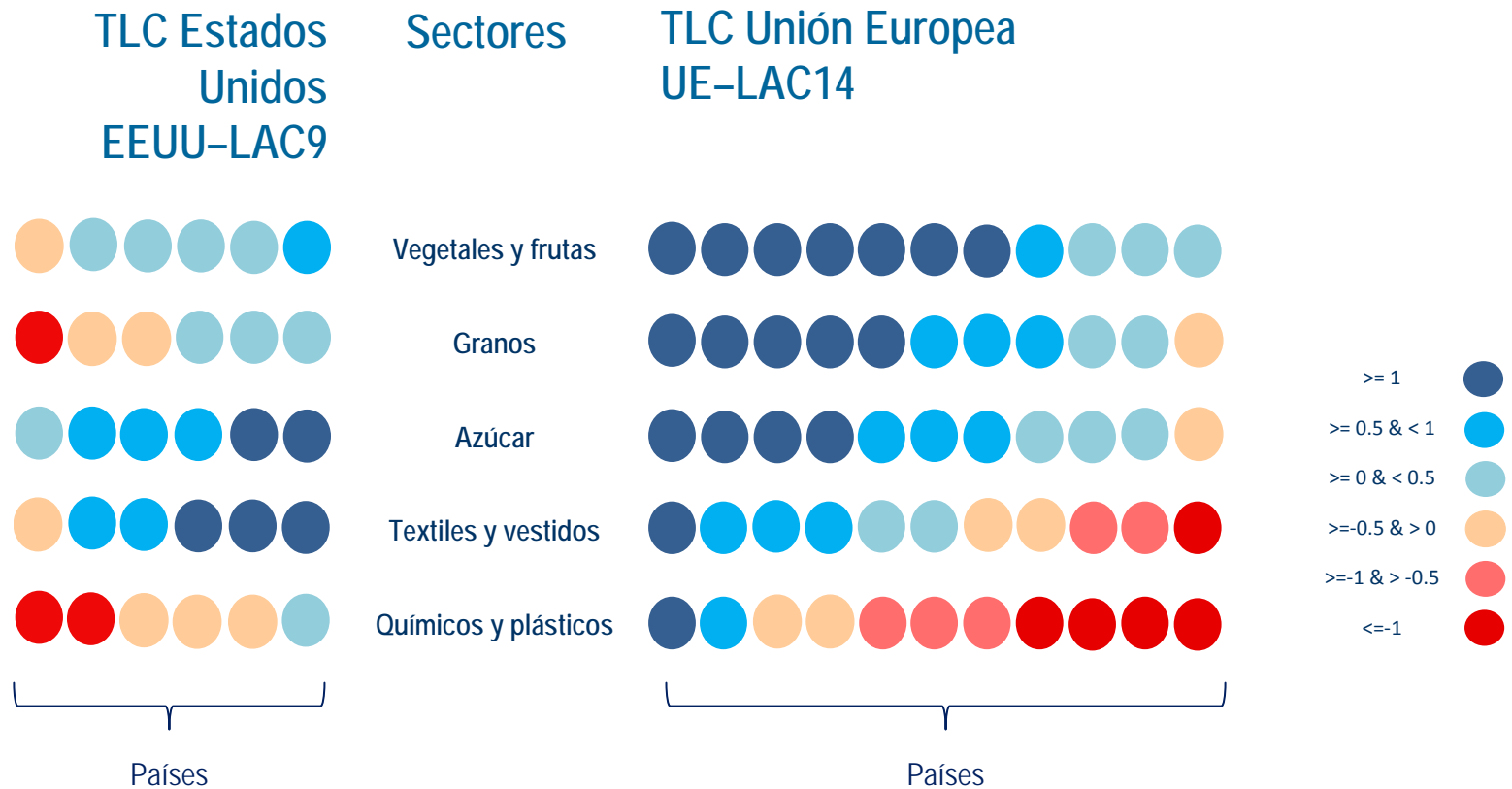
Fuente: INT (Resultados del modelo CGE- diversos años)

...ni tampoco los impactos son iguales por sectores productivos y contextos de liberalización...



Fuente: INT (Resultados del modelo CGE- diversos años)

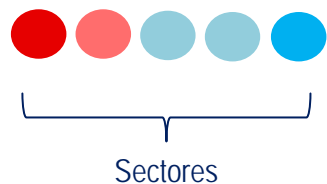
...ni tampoco los impactos son iguales por sectores productivos y contextos de liberalización...



Fuente: INT (Resultados del modelo CGE- diversos años)

...y también difieren dentro de cada país...

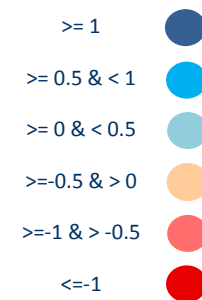
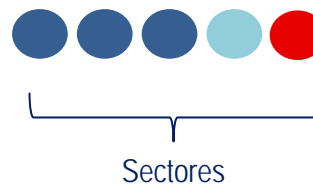
TLC Estados Unidos
EEUU-LAC7



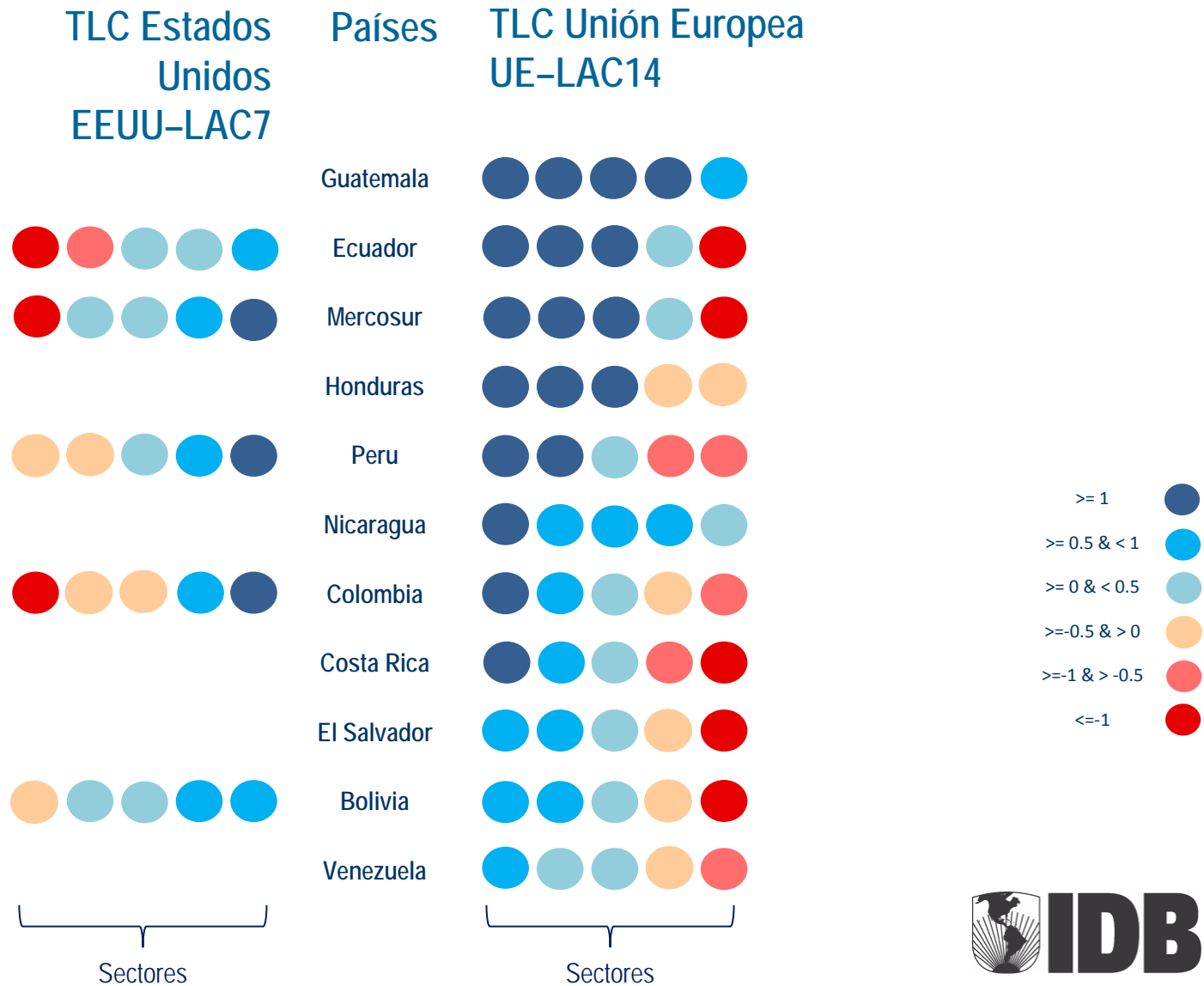
Países

TLC Unión Europea
UE-LAC14

Ecuador



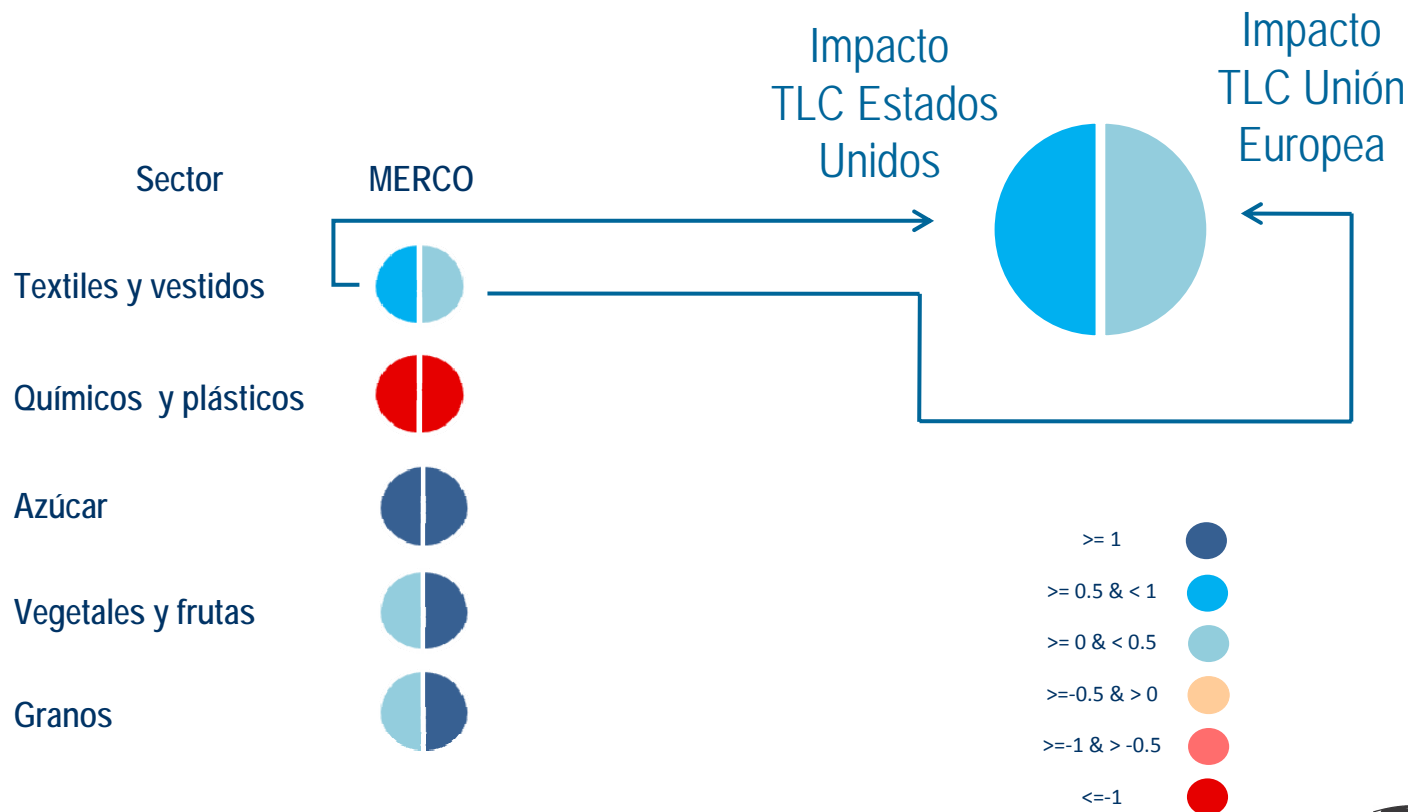
...y también difieren dentro de cada país...



Fuente: INT (Resultados del modelo CGE- diversos años)

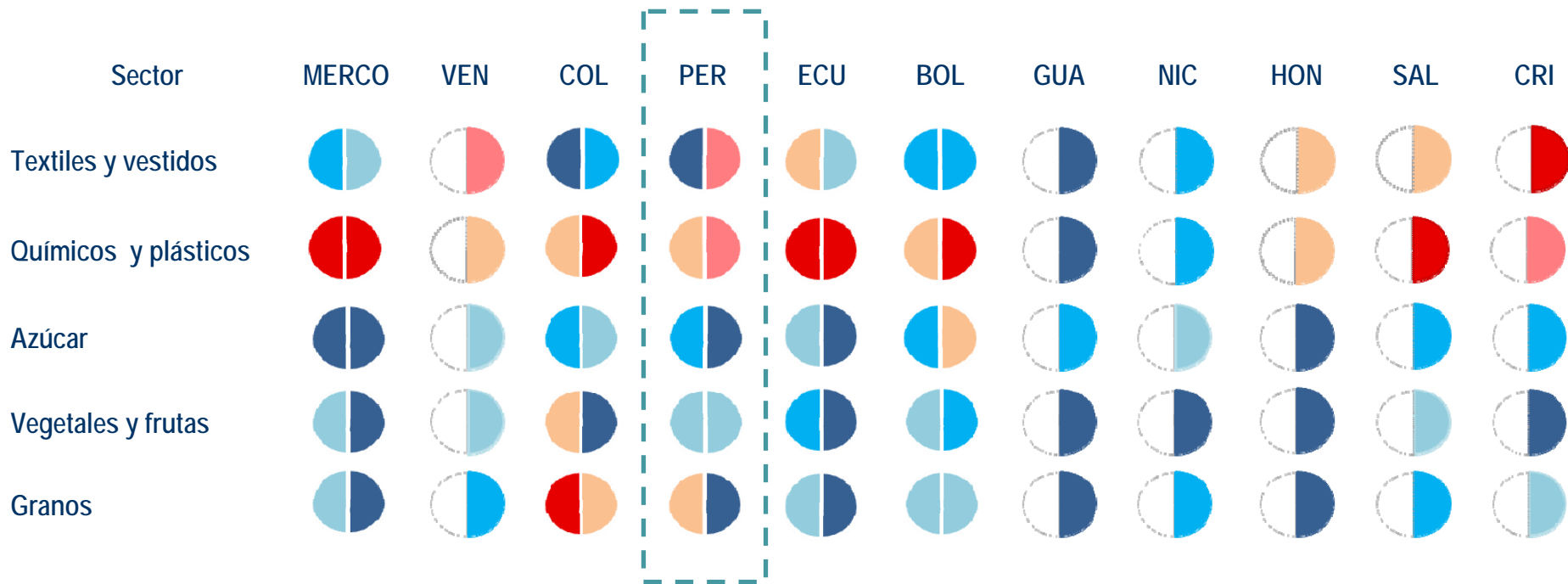


...efectos diferenciados de distintos contextos de liberalización (y su secuencia) llaman a la necesidad de profundizar el análisis...



Fuente: INT (Resultados del modelo CGE- diversos años)

...efectos diferenciados de distintos contextos de liberalización (y su secuencia) llaman a la necesidad de profundizar el análisis...



Fuente: INT (Resultados del modelo CGE- diversos años)

Agenda del BID



Conclusiones

- ✓ Es, a primera vista, muy difícil atribuir a la integración comercial impactos indiscutibles en la pobreza: Retos conceptuales y metodológicos
- ✓ Principios básicos y universales del comercio parecen no funcionar en América Latina, y tampoco en Colombia
- ✓ Impactos son altamente contextualizados, y dependen de una serie de pre-condiciones existentes: Las dos caras de una moneda.
- ✓ A pesar de ello, integración comercial parece haber tenido un efecto pro-pobre, aunque muy pequeño
- ✓ Políticas de ajuste al comercio son fundamentales para amplificar los beneficios del libre comercio y lograr una mejor distribución



Julio Guzmán

juliogu@iadb.org

Sector Integración y Comercio
Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento
Banco Interamericano de Desarrollo