

# ¿EXISTE UNA RELACIÓN ENTRE EL COMERCIO Y LA POBREZA?

L. Alan Winters<sup>1</sup>

## A. Introducción

### Planteamiento del tema

Hoy en día, la apertura económica y la liberalización del comercio se reconocen casi universalmente como componentes clave de la mezcla de políticas nacionales que se requieren para lograr el crecimiento económico y el bienestar económico general. Se estima que estos dos elementos han sido piezas fundamentales del notable crecimiento de los países industrializados desde mediados del siglo XX y de los ejemplos de desarrollo económico exitoso desde aproximadamente 1970.

Pero la persistencia de una pobreza generalizada y abyecta representa quizás el mayor fracaso de la economía mundial contemporánea y el más grande desafío que esta enfrenta con la llegada del siglo XXI. En el presente ensayo nos preguntamos si estos dos fenómenos están relacionados. En términos más específicos, pretendemos analizar en este trabajo si el proceso de liberalización del comercio o el mantenimiento de un régimen comercial liberal podría haber generado la pobreza que tanto distorsiona la vida moderna o si, de hecho, ha contribuido a aliviar la situación.

La pobreza extrema —vivir con aproximadamente \$1 diario per cápita— se circunscribe sobre todo a los países en desarrollo, por lo que enfocaremos el análisis exclusivamente en estos países. También nos concentraremos en gran medida en los efectos de las políticas comerciales de los países mismos, vale decir, en la forma en que su propia apertura económica o su liberalización del comercio podrían afectar su pobreza. En casi todos los casos, los países se ven más afectados por sus propias políticas que por las de sus socios, y son obviamente aquellas que más pueden influenciar. Sin embargo, como observaremos más adelante, la mayoría de los problemas relacionados con las

---

<sup>1</sup> Este ensayo fue redactado a solicitud de la Organización Mundial de Comercio. El documento se basa en buena medida en la investigación que se dio a conocer en dos trabajos presentados como documentos de información para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001 del Banco Mundial (Winters, 2000a,b). Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento al Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido por su apoyo financiero y su respaldo al trabajo original, a Xavier Cirera por su asistencia durante la investigación, a Shoshana Ormonde por la ayuda logística y a Tricia Feeney, Kate Jordan, Caroline Lequesne, Michael Lipton, Neil McCulloch, Andrew McKay, Pradeep Mehta, Chris Stevens, Sally-Ann Way y Howard White, así como a los participantes en la reunión del Banco Mundial sobre apertura, crisis macroeconómicas y pobreza, celebrada en Kuala Lumpur del 10 al 12 de mayo de 1999, por sus comentarios y consejos. Este documento se alimenta igualmente del trabajo de campo realizado por Oxfam y el Instituto de Estudios para el Desarrollo en África (Oxfam-IDS, 1999) y la Consumer Unity Trust Society en la India (CUTS, 1999); nuestro agradecimiento a los autores por facilitarnos los resultados de sus trabajos.

políticas de los socios o los cambios de los mercados mundiales pueden analizarse con las mismas herramientas que aplicaremos para examinar las propias políticas de los países en desarrollo.

### **Metodología de análisis**

Si la liberalización del comercio y la pobreza pudieran medirse con facilidad, y si contáramos con numerosas instancias históricas en las cuales poder identificar la liberalización como el principal impacto económico, sería sencillo derivar regularidades empíricas simples que relacionasen ambos aspectos. Desafortunadamente, no se cumple ninguna de estas dos condiciones, por lo que nos vemos limitados a examinar indicios fragmentarios de pequeñas partes del razonamiento<sup>2</sup>. La clave para interpretar estas pruebas en relación con los efectos del comercio sobre la pobreza, así como para formular políticas dirigidas a aliviar cualquier efecto pernicioso, reside en comprender los canales por los cuales tales efectos pudieran manifestarse. En otras palabras, ante la falta de regularidades empíricas claras, debemos formular una teoría sobre la forma en que los impactos del comercio pudieran traducirse en repercusiones sobre la pobreza a fin de considerar cuán plausible resulta esta relación a la luz de lo que sabemos sobre el funcionamiento de las economías, determinar los lugares en los cuales sería lógico buscar pruebas empíricas y poder armar este rompecabezas de indicios fragmentarios hasta formar una imagen completa.

De lo expuesto en el párrafo precedente se desprende que la determinación de las relaciones entre el comercio y la pobreza será una tarea minuciosa y frustrante, ya que buena parte de lo que deseamos saber es, simplemente, desconocido. También observaremos más adelante que la mayoría de estos vínculos son muy específicos de cada caso. De allí que no existan respuestas generales como "la liberalización del tipo *a* tendrá efectos del tipo *b* sobre la pobreza"; las repercusiones sobre la pobreza dependerán en grado sumo de factores específicos como, primero que todo, por qué las personas son pobres, o si el país es rico en recursos minerales y con qué tipo de infraestructura cuenta. En este ensayo nos proponemos más bien formular una manera de razonar sobre los efectos del comercio y la reforma comercial sobre la pobreza, para concluir con una serie de preguntas que ayudarán a los responsables de la formulación de las políticas a predecir los efectos de reformas específicas.

En este ensayo se concluye, en los términos más amplios posible, que la liberalización del comercio es, en líneas generales, un factor que contribuye de

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, el hecho de que la liberalización del comercio en el Asia Sudoriental se asociara a los grandes avances en el alivio de la pobreza no basta para demostrar que aquella haya sido la causa de tales progresos, pues estaban ocurriendo muchas otras cosas. De manera análoga, las pruebas (ambiguas) de que la liberalización ha traído consigo una mayor pobreza en América Latina desde 1980 no son suficientes para probar lo contrario.

manera muy positiva al alivio de la pobreza, dado que permite a las personas aprovechar su potencial productivo, coadyuva al crecimiento económico, limita las intervenciones arbitrarias de política y ayuda a protegerse de los impactos. No obstante, estamos conscientes de que la gran mayoría de las reformas tendrán sus perjudicados (algunos incluso a largo plazo) y que algunas de las reformas podrían agudizar la pobreza de forma temporal. Sin embargo, en tales circunstancias, las políticas deberían intentar aliviar las penurias causadas en lugar de descartar totalmente las reformas.

### **Baremo de la política económica**

El hecho de que las reformas comerciales pueden perjudicar a algunos significa que es menester indicar explícitamente los criterios con los cuales han de juzgarse los impactos de política. Si el criterio es condenar cualquier impacto que disminuya los ingresos de siquiera una persona, entonces todo análisis resulta innecesario. Habida cuenta de las diferencias de interés entre las personas y la naturaleza en extremo redistributiva de la política comercial a nivel interno, virtualmente todas las políticas reprobaban esta prueba. Incluso el requerimiento de que ninguna unidad familiar ha de caer temporalmente en situación de pobreza podría resultar extremadamente restrictivo en los países pobres. Más apropiada podría ser la visión más utilitaria de que no debería aumentar el número de unidades familiares (o personas) en situación de pobreza, aunque incluso en este caso es necesario considerar también la profundidad de la pobreza.

No es nuestra intención definir en este trabajo un instrumento de medición apropiado para evaluar las políticas, pero es importante tener presente, al sopesar los argumentos esgrimidos más adelante, que todas las evaluaciones tienen que ser, en última instancia, cuantitativas, no sólo cualitativas.

### **¿Qué es la pobreza?**

Un aspecto importante del análisis de la pobreza es la definición y medición del fenómeno mismo. Si bien reconocemos que existen numerosos criterios legítimos al respecto, en este ensayo hemos adoptado implícitamente una medición de consumo absoluto o, cuando lo consideramos necesario, de ingreso absoluto<sup>3</sup>. Al seleccionar esta definición no pretendemos negar la importancia de otros aspectos que se basan, por ejemplo, en el desarrollo humano o la exclusión social. Consideramos, sin embargo, que el primer paso para comprender los efectos del comercio internacional sobre la pobreza es concentrarse en la dimensión más sencilla, más afectada directamente y más fácilmente observable de la cuestión. Además, las distintas dimensiones de la pobreza están al menos

---

<sup>3</sup> Baulch (1996) ofrece una útil relación de las distintas mediciones de la pobreza.

bastante bien correlacionadas, por lo que las conclusiones sobre ingreso y pobreza constituirán un indicador razonable de otros aspectos.

Un segundo problema de medición tiene que ver con la manera de combinar a las personas pobres para definir un índice de pobreza. El criterio habitual entre los académicos dedicados al estudio de la pobreza consiste en definir una línea de pobreza y luego medir una de tres estadísticas (Véase, por ejemplo, Ferreira y Litchfield, 1999). La primera estadística es el número de unidades familiares (o personas de una unidad familiar) que se ubican por debajo de la línea de pobreza, expresado posiblemente como proporción de la población. Esto se conoce como el índice de recuento; este índice no se ocupa de si las personas caen por debajo de la línea de pobreza, sino que se plantea básicamente si una política rescata a más personas ubicadas debajo de la línea de pobreza para colocarlas por encima de esta, en lugar de lo contrario. La segunda estadística es una sumatoria de la carencia de ingresos reales respecto de la línea de pobreza para todas las personas y hogares que se encuentran por debajo de dicha línea. En este caso interesa conocer la profundidad de la pobreza, pero la estadística valora un dólar adicional de ingreso de la misma manera tanto para alguien que se encuentra muy por debajo de la línea de pobreza como para alguien que se ubica muy cerca de ella. La medida final es una sumatoria de los cuadrados de las carencias, con lo cual confiere a una persona un peso mayor en el índice final mientras más lejos se encuentre por debajo de la línea de pobreza.

La selección de la línea de pobreza es, obviamente, un aspecto importante de estas medidas. Tampoco es nuestra intención participar en ese debate, pero dado que hemos definido el problema como pobreza extrema o abyecta, estamos implícitamente utilizando una línea bastante baja. La línea de pobreza no es necesariamente la misma para todos los países; cada país tendrá su propia percepción según sus costumbres, expectativas, etc. Sin embargo, una vez que tenemos que globalizar entre países (por ejemplo, considerar los efectos generales o los efectos sobre subconjuntos de países en desarrollo), se hace difícil justificar las diferencias.

Existen muchas razones por las cuales las personas son pobres, e incluso dentro de grupos grandes existen enormes diferencias en cuanto a las circunstancias de cada unidad familiar. De allí que los efectos de casi todos los impactos han de diferir entre "los pobres" y que una parte crucial de todo análisis práctico sea determinar los distintos intereses al interior de dicho grupo. Un primer paso en ese sentido es elaborar un perfil de pobreza, que ha de incluir información sobre las actividades de consumo y producción (incluido el empleo) de los pobres. No nos detenemos a analizar el punto sobre la heterogeneidad que presentamos más adelante, pero lo cierto es que no debe caber duda de su gran importancia. Está implícito que casi todos los factores analizados variarán *entre* todos los pobres de un solo país.

Si bien estos perfiles son un aporte necesario para analizar la relación entre el comercio y la pobreza, no deben llevarnos a pensar que esta última se mantiene en un estado estático e invariable. Lo cierto es que existe una rotación bastante rápida de unidades familiares que entran y salen de la pobreza, y que los factores determinantes de tales transiciones parecerían ser diferentes de los que señalan diversos estudios sobre las correlaciones estáticas de la pobreza (Baulch y McCulloch, 1999). Esta podría ser una observación muy importante para nuestros fines, ya que si el comercio afecta las probabilidades de transición, podría tener efectos considerables sobre el número de "pobres", aunque aparentemente tendría poco que ver con dicho número directamente. Comprender estas transiciones constituye también un componente crítico para concebir una política dirigida a mitigar cualquier impacto adverso del comercio o la política comercial. Desafortunadamente, se trata de un tema sobre el cual no parece estar realizándose investigación alguna de la que tengamos conocimiento; un trabajo de esta índole debe ser antecedido del análisis estático más prosaico del comercio y la pobreza que es el objeto de este ensayo.

### **Estructura del ensayo**

Nos proponemos analizar los efectos estáticos del comercio y la política comercial sobre la pobreza por medio de cuatro amplios grupos de instituciones: las empresas, los canales de distribución, los gobiernos y las unidades familiares. La figura 1 es una representación esquemática de estos cuatro grupos, los cuales se analizan en sendas secciones ulteriores de este ensayo. También abordaremos tanto la dinámica a largo plazo (crecimiento económico) como la dinámica a corto plazo (vulnerabilidad a los impactos y las tensiones del ajuste).

Ninguno de los análisis económicos de cada una de las instituciones es muy complejo, pero en cada caso demostraremos la posibilidad de que se presenten influencias tanto a favor como en contra de los pobres. En consecuencia, cuando procedamos a juntarlas, no deberá causar sorpresa que no se formulen conclusiones generales sobre si la liberalización del comercio aumenta o reduce la pobreza. Lo que sí hacemos es derivar algunos resultados relacionados con el tipo de circunstancias bajo las cuales los efectos pueden ser benignos y, a partir de ellos, construir una visión sobre cómo concebir una liberalización que fomente el alivio de la pobreza. A tal efecto, el ensayo concluye con una sección sobre las implicaciones de política y otra que contiene preguntas clave que debemos hacernos ante cualquier reforma del comercio. Una de las conclusiones inevitables de una taxonomía de este tipo es que los efectos del comercio sobre la pobreza variarán con cada país. Por ello debemos tener gran cuidado a la hora de generalizar de la experiencia de un país a otro, ya que las posiciones de política apropiadas para un país serán sumamente inapropiadas para otro.

## **B. Persona y unidad familiar**

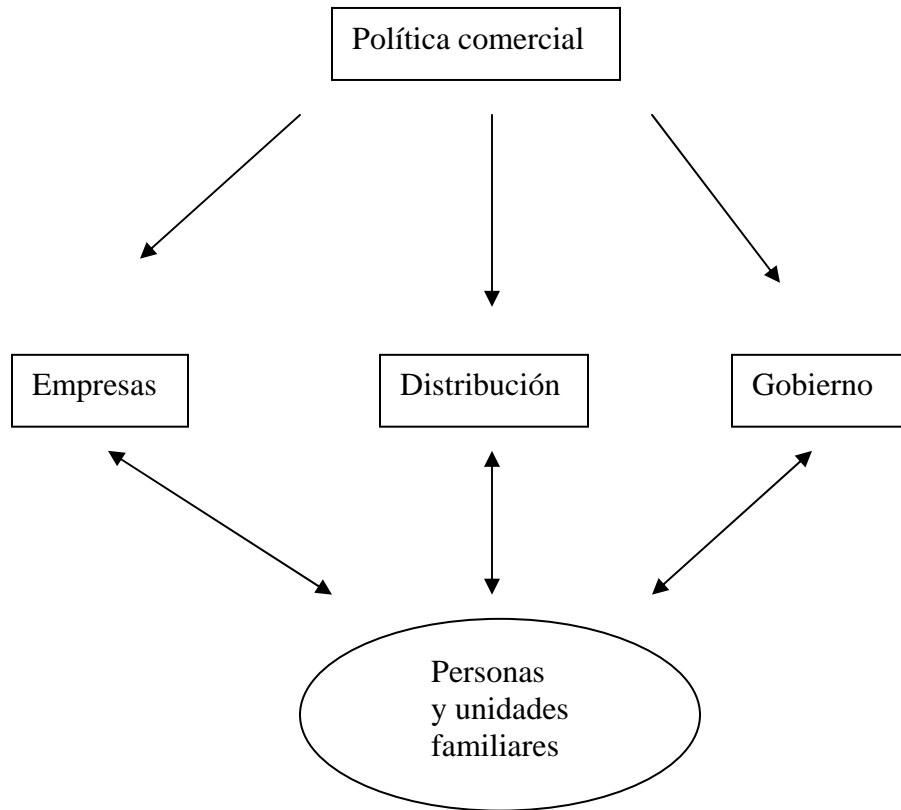
### **Definición básica de la unidad familiar**

Lo más sencillo es comenzar con lo que los economistas denominan la "unidad familiar agrícola" (Véase, por ejemplo, Singh, Squire y Strauss, 1986). Este término no debe interpretarse literalmente como referencia a las familias que trabajan la tierra o viven del mar, no obstante que los pobres rurales constituyen la mayoría de los pobres del mundo; se refiere más bien a cualquier hogar que toma decisiones relacionadas con la producción, el consumo y la oferta de mano de obra. Al concentrarnos en las unidades familiares, optamos conscientemente por dejar de lado las cuestiones relacionadas con el género y los aspectos intergeneracionales, pero los retomaremos en breve.

En este caso simplificado, podemos pensar en el bienestar de la unidad familiar como un bienestar que depende de los ingresos y de los precios de todos los bienes y servicios de esa unidad familiar. El ingreso debe medirse como "ingreso completo", el cual reúne (a) el valor de todo el complemento de tiempo de la unidad familiar —cantidad máxima de tiempo que pudiera dedicarse al trabajo, quizás 12 horas por persona por día— calculado a la tasa salarial prevaleciente, (b) las transferencias y otros ingresos no devengados, como las remesas de familiares que viven fuera de la unidad familiar, transferencias oficiales, bienes y servicios en especie y beneficios provenientes de recursos comunes, y (c) utilidades resultantes de la producción de la unidad familiar.

Este enfoque define todas las variables que deben evaluarse a fin de calibrar los efectos del impacto de una política de comercio internacional sobre la pobreza de ingreso o de consumo. Obviamente, este criterio rige para todas las unidades familiares y todos los impactos, pero en este caso nos concentramos en los hogares para los cuales la pobreza representa un problema (es decir, aquellos que se encontraban en situación de pobreza antes o después del impacto, o para quienes las probabilidades de encontrarse en situación de pobreza han cambiado considerablemente) y en los impactos resultantes de la política comercial.

Figura 1. Esquema analítico



El efecto de un pequeño cambio de precios sobre el bienestar familiar depende de si el hogar es un proveedor neto o un demandante neto del bien o el servicio en cuestión; el aumento del precio de algo que se vende favorece al vendedor. En términos más precisos, en un primer orden de aproximación, el efecto de un cambio de precio muy pequeño sobre el bienestar familiar es proporcional a su posición de oferta neta expresada en precios corrientes como proporción del gasto total.

En el caso de los cambios finitos de precios, las reacciones de la unidad familiar ante el cambio de precios también influyen en el tamaño del efecto sobre el bienestar, pero no invierten su signo. En consecuencia, si la unidad familiar tiene alternativas para comprar un bien cuyo precio ha aumentado, puede mitigar el costo del incremento de precio. De forma análoga, si la unidad familiar puede cambiar a una actividad que resulta más rentable, puede aumentar sus ganancias por encima del monto de primer orden.

La capacidad de reacción es particularmente importante cuando se consideran los aspectos de vulnerabilidad de la pobreza. Las políticas que reducen la capacidad de la unidad familiar para ajustarse o lidiar con los impactos negativos podrían tener importantes implicaciones para traducir los impactos del comercio en pobreza propiamente dicha. Más aún, el temor a las consecuencias de no poder enfrentar los impactos negativos podría llevar a las unidades familiares a descartar actividades que incrementarían su ingreso promedio considerablemente pero que traerían consigo mayores riesgos de terminar con ingresos muy bajos. La capacidad de reacción también es importante porque propaga los impactos del mercado donde se efectuó el cambio de precios hacia otros mercados cuyos precios quizás no hayan sido afectados en nada por la política comercial. Todos estos factores se examinan seguidamente.

### **Generalización de la unidad familiar**

La visión simplificada de la unidad familiar que explicamos en los párrafos precedentes resulta de gran utilidad para organizar nuestras ideas, pero no es muy realista. Por ello, deberíamos considerar una serie de potenciales generalizaciones antes de intentar aplicarla en la práctica. De más está decir que no todas estas generalizaciones serán factibles o pertinentes en cada caso, pero entre los factores que se incluirían figuran los siguientes:

- (a) Las unidades familiares pueden ofrecer varias formas de mano de obra, por lo que debemos considerar sus dotes de todos estos tipos de mano de obra y los salarios que exigen;
- (b) Al hablar de "tasa salarial prevaleciente", queremos decir que existe un salario por clase de mano de obra y que se confiere de manera exógena a la unidad familiar. En términos más específicos, a los miembros de la unidad familiar les resulta indiferente trabajar en su propia granja o fuera de esta, y para la granja es igualmente indiferente tener trabajadores "propios" o "externos". Es como si la granja (o el negocio familiar) suministrase mano de obra al mercado laboral y la readquiriese al salario dado. Pero esta separabilidad podría no aplicarse porque, por ejemplo, hay diferencias de costos en la supervisión de trabajadores propios y trabajadores externos o porque los trabajadores propios incurren en gastos de transporte para llegar a otros empleadores. En estos casos, debemos separar las actividades "en la granja" o "internas" de las actividades "fuera de la granja" o "externas", ya que los precios de las actividades internas varían de acuerdo con su "demanda" (es decir, su productividad) y con la oferta de mano de obra para ejecutarlas una vez que se permiten las actividades externas;

- (c) Una vez que la mano de obra puede ejecutar más de una actividad, debemos encontrar una manera de asignar el tiempo entre las alternativas. Si los precios son exógenos, la decisión es simple: se escoge la actividad que representa el salario más alto; pero si los precios "internos" son endógenos, se distribuye el tiempo para igualar los rendimientos entre las actividades (incluido el descanso).

Estas tres generalizaciones nos permiten pensar sobre un fenómeno bien documentado: las unidades familiares pobres normalmente generan ingresos en una gran variedad de formas, cuya mezcla puede cambiar considerablemente con los cambios de la política comercial. En efecto, la capacidad para cambiar entre actividades es un factor importante del ajuste a impactos que pudieran generar pobreza (véase supra);

- (d) Algunas actividades —y posiblemente algunas ventas y compras— podrían tener una restricción en cuanto a cantidad. Obviamente, es posible que algunos trabajos externos estén disponibles tan sólo por un número determinado de horas al día, por ejemplo, el trabajo en las fábricas o las actividades de servicios como el transporte. Sobre todo si la política comercial cambia a algunos trabajadores de horas positivas a cero horas (o viceversa) —es decir, si la política quita y pone personas en el trabajo—, podría tener repercusiones sumamente importantes sobre la pobreza. La pérdida de un puesto de trabajo es probablemente la causa más común de que las unidades familiares caigan rápidamente en situación de pobreza.

- (e) Finalmente, es necesario generalizar el conjunto de factores de producción en manos de la unidad familiar y sus rendimientos correspondientes para incluir la tierra y otros activos. Aunque evitamos ocuparnos de factores con una dinámica a largo plazo a este nivel del análisis, debemos reconocer que estos activos generan ingresos y, por lo tanto, afectan la pobreza. La distribución desigual de la tierra es un factor que contribuye considerablemente a la pobreza, y aunque su estudio no es estrictamente materia de política comercial, no cabe duda de que afecta los resultados de la liberalización del comercio si esta última incide sobre la tasa de rendimiento de la tierra.

### **La cuestión del género en la unidad familiar**

Una extensión fundamental del enfoque descrito en los párrafos precedentes es reconocer la importancia de la distribución al interior de la unidad familiar. Con frecuencia se argumenta que los costos de la pobreza recaen de forma desproporcionada sobre las mujeres, los niños y las personas de edad avanzada. En este caso es posible considerar dos criterios: trabajar con la unidad familiar y

agregar algunos elementos analíticos que consideren la distribución al interior del hogar o definir los cambios de bienestar para las personas y agregar algunos elementos analíticos que permitan describir las transferencias interpersonales. El primero de estos dos criterios es probablemente la ruta más directa, y el hecho de que la mayoría de los datos y el grueso de las intervenciones se refieren a unidades familiares en lugar de personas indica que los responsables de las políticas y los legisladores consideran los hogares como la unidad fundamental.

El enfoque más sencillo sería suponer que las actividades de la unidad familiar para generar bienestar pueden tratarse de forma bastante independiente de las actividades para distribuir ese bienestar. En el análisis precedente se describe la generación de bienestar, y si los factores determinantes de la distribución de bienestar entre las personas no se ven afectados por la política comercial, el bienestar de cada persona variará de manera proporcional a la totalidad en respuesta al impacto de la política comercial. Esto excluiría en cierta medida los factores de género y edad del análisis, lo que sería sumamente conveniente.

Desafortunadamente, esta separabilidad no es plausible, por lo que debemos analizar con mayor detenimiento la estructura del sistema y vincular la generación y distribución del bienestar. En primer lugar, es posible que las proporciones varíen sistemáticamente con los niveles totales de bienestar (por ejemplo, Kanpur y Haddad, 1995). En segundo lugar, para que esta separabilidad resulte posible, debemos creer que las transferencias de bienes y servicios al interior de una unidad familiar se utilizarán para compensar a las personas que, debido a sus características (no transferibles, y sobre todo su capacidad para realizar ciertos tipos de trabajo), soportan el peso de los efectos adversos. Si las necesidades de subsistencia o la cultura impiden estas transferencias, ya no es factible tratar por separado la generación y la distribución, por lo que los efectos de precios específicos o de impactos factoriales se filtran hacia personas específicas.

La distinción que se hace en muchas sociedades tradicionales entre actividades o cultivos "masculinos" y "femeninos" constituye en este caso un vínculo importante. También lo son los argumentos de que la disminución del salario o el empleo del hombre puede reducir el bienestar de la mujer porque esta está obligada a incrementar su trabajo fuera del hogar, pero recibe como compensación poca ayuda en sus actividades hogareñas tradicionales. Los mismos efectos podrían presentarse, claro está, si el precio externo de la mano de obra femenina aumentase (por ejemplo, debido al mejoramiento de las perspectivas de exportación de prendas de vestir). Si la presión sobre la mano de obra femenina para cultivos de explotación comercial reduce los aportes de la mujer a los cultivos de alimentación de la familia, los niveles nutricionales también podrían acusar el golpe; el trabajo de campo descrito en Oxfam-IDS

(1999) presentó algunas pruebas de este tipo de problemas en la Provincia Sur de Zambia. Véase Winters (2000a) para una breve reseña<sup>4</sup>.

Desafortunadamente, si bien los argumentos precedentes parecen muy plausibles, responden a casos muy específicos. Los problemas intergeneracionales y de género deben abordarse con toda la seriedad del caso, ya que el consumo y los ingresos de cada miembro de la unidad familiar pueden ser importantes a la hora de evaluar la pobreza. Pero hasta la fecha no se ha propuesto ningún enfoque general y sólido para predecir o siquiera analizar tales efectos. Es por ello que, más allá de observar que, además de los comentarios hechos en la subsección precedente, las cuestiones intergeneracionales y de género ameritan atención y flexibilidad en la aplicación de los resultados básicos, es difícil especificar la forma de proceder al respecto.

Finalmente, la obtención de información sobre la distribución dentro de la unidad familiar es, obviamente, difícil. Dado que es casi imposible desagregar el consumo entre los miembros de la unidad familiar, el mejor enfoque para tratar estos aspectos es posiblemente recurrir a indicadores físicos, por ejemplo, datos sobre la salud o la situación nutricional y la asignación de tiempo.

### **C. Cambios de precios y transmisión de impactos**

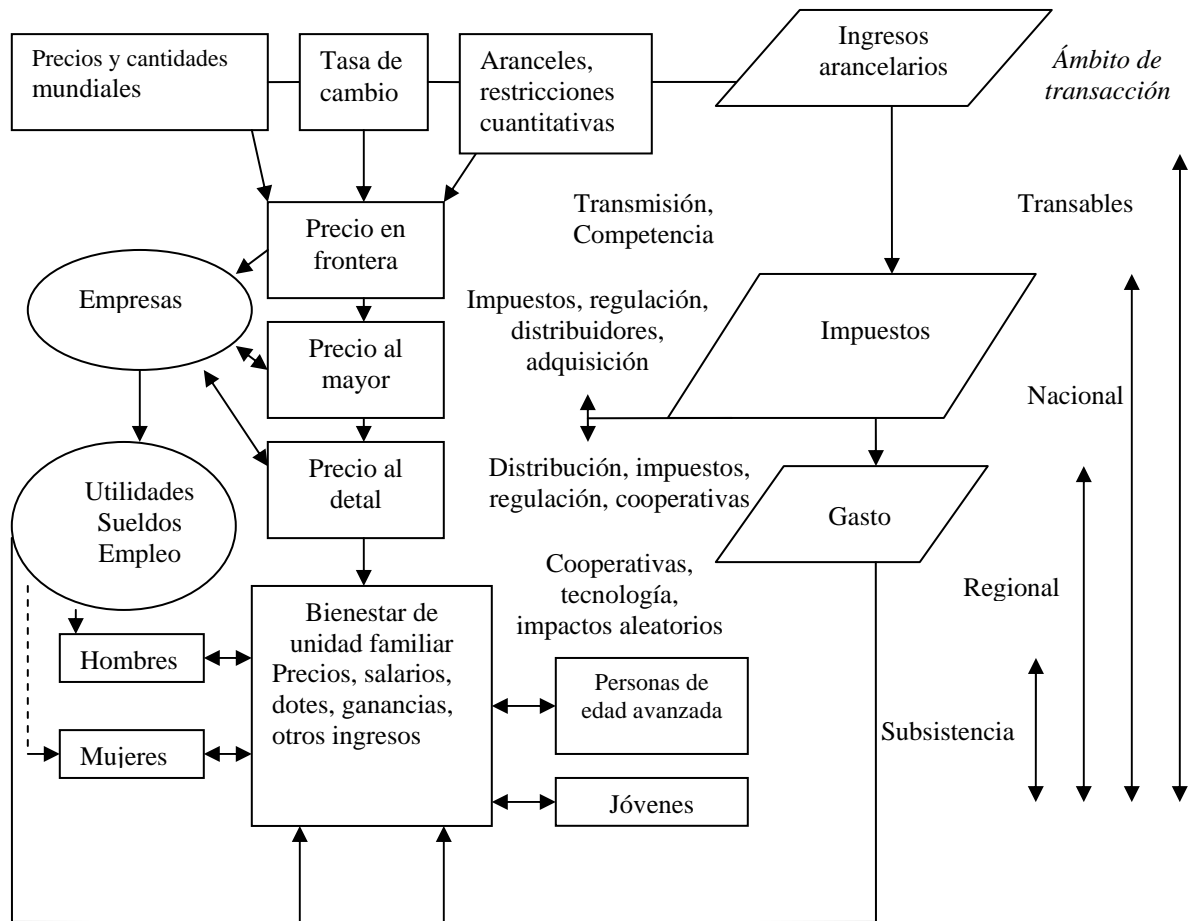
#### **Efectos directos del cambio de precios: Sector de distribución**

Comenzaremos por examinar un cambio en el arancel de un bien determinado. En la figura 2, adaptada de Winters (2000b), se resume la forma en que estos impactos pudieran transmitirse por todas las variables que determinan el bienestar de una unidad familiar en un país dado. Para cualquier unidad familiar, el esquema contiene cinco columnas de información. Los elementos relacionados con la distribución se encuentran en el centro de la figura, donde ubicamos la transmisión de los impactos de los precios desde los precios mundiales hasta los consumidores finales (en los rectángulos), y se describen brevemente los factores que afectan la medida en que los impactos en una etapa se transmiten a la siguiente.

---

<sup>4</sup> Elson (1991) y Haddad, Hodinott y Alderman (1994) presentan panorámicas útiles de estas inseparabilidades y sus consecuencias, mientras que Fontana y Wood (1999) operacionalizan algunas de ellas numéricamente.

**Figura 2: Relación causal entre política comercial y pobreza**



Consideremos la transmisión de los impactos de precios en términos meramente contables. Para una importación, el precio mundial de un bien, el arancel que debe pagar y el tipo de cambio se combinan para definir el precio de referencia posterior al arancel. Una vez dentro del país, el bien enfrenta impuestos internos, la distribución desde el puerto hasta los grandes centros de distribución, distintas normativas que pueden aumentar los costos o controlar su precio y la posibilidad de una adquisición obligatoria por parte de las autoridades. En términos algo vagos, nos referimos al precio resultante como el precio al mayor.

Desde el centro de distribución, el bien es enviado a puntos de distribución más locales, donde podría verse sometido a nuevos impuestos y normas. También a esta altura pueden entrar en juego las cooperativas u otras empresas gestionadas por la fuerza laboral. Es conveniente hacer esta diferenciación porque su conducta frente a los impactos puede resultar considerablemente diferente de la que asumirían las empresas comerciales. El precio resultante lo

denominamos precio al detal, aunque obviamente las instituciones de mercado bien pueden no parecerse a los puntos de venta al detal en el sentido de la economía industrial. Finalmente, desde el punto de venta al detal, los bienes son distribuidos a los hogares y las personas. Una vez más, las cooperativas pueden intervenir en esta fase, a lo cual han de sumarse, obviamente, los insumos de las mismas unidades familiares. Es importante señalar que la traducción de las señales de precio en bienestar económico depende de las características de la unidad familiar (sus dotes de tiempo, destrezas, tierra, etc.), la tecnología e impactos aleatorios como el clima. Estos dos últimos elementos son importantes desde el punto de vista conceptual, porque todo lo que aumenta la capacidad productiva de la unidad familiar le permite generar mayor bienestar a cualquier vector de precios dado.

De la misma forma puede construirse una taxonomía correspondiente a los bienes de exportación, comenzando desde la parte inferior de la columna. Se produce un bien de exportación que se coloca en los canales locales de mercadeo, se agrega a la oferta nacional del bien y, finalmente, se vende en el exterior. En cada etapa, las instituciones participantes incurren en costos y agregan márgenes de ganancia, todos los cuales se incorporan al precio final. Si el precio de exportación del bien es definido por el precio prevaleciente en los mercados mundiales, todas estas adiciones se deducen del precio a puerta de granja que determina el bienestar de la unidad familiar.

Para determinar los efectos del precio mundial o los impactos de la política comercial sobre los hogares pobres, es vital tener una idea clara de estos canales de transmisión y la conducta de los agentes e instituciones que los conforman. Por ejemplo, los compradores únicos de cultivos de exportación (es decir, aquellos frente a los cuales los vendedores no tienen alternativa) responderán de forma diferente a los impactos de precios que las cooperativas de mercadeo de los productores. Los reglamentos que fijan los precios de mercado por decreto o mediante acumulación compensatoria pueden bloquear completamente la transmisión de los impactos al nivel de la unidad familiar<sup>5</sup>.

Más importante aún es el hecho de que todos estos vínculos deben existir realmente. Si la misma liberalización del comercio —o más posiblemente, los cambios en los trámites de mercadeo interno que la acompañan— conduce a la desaparición de instituciones de mercado, las unidades familiares pueden quedar totalmente aisladas del mercado y sufrir pérdidas considerables de ingresos. Esto es más patente en el caso de los mercados en los cuales se venden los cultivos comerciales, pero también puede incidir sobre los insumos adquiridos y el crédito. Si los entes oficiales de mercadeo facilitan créditos para la adquisición de

---

<sup>5</sup> Para evitar dar la impresión de que el bloqueo de la transmisión de precios es automáticamente algo bueno, recordemos que muchos impactos son positivos y que los órganos oficiales tienden a quedarse con parte del precio por prestar el “servicio” de aislamiento.

insumos y contra producciones futuras mientras los agentes privados post-liberalización optan por no hacerlo, ningún aumento de los precios de los productos beneficiará a los agricultores a menos que se tomen medidas alternativas de financiamiento.

La importancia de los mecanismos de transmisión se ilustra claramente con la experiencia contrastante de los mercados de Zambia y Zimbabwe durante los años 90, presentada en el recuadro 1 (Oxfam—IDS, 1999). En Zambia, el gobierno abolió el monopsonio de compras oficiales de maíz; la actividad quedó en manos de dos empresas privadas que podían coludir para mantener los precios bajos y que abandonaron totalmente la adquisición del grano cultivado en zonas remotas. A pesar de que esto último pudiera tener una justificación económica en la globalidad del proceso, no es menos cierto que dejaba a los agricultores de las zonas remotas sumergidos en un grave problema. La situación se agudizó con las dificultades que enfrentaron estos agricultores para reincorporarse a la agricultura de subsistencia, dado que la existencia de semillas y los conocimientos prácticos requeridos habían disminuido marcadamente durante el período de producción agrícola comercial (subsidiada). Por su parte, en Zimbabwe, surgieron tres compradores privados de algodón luego de la privatización, uno de ellos propiedad de los mismos agricultores. En este caso la eliminación del monopsonio público condujo a una mayor competencia y un aumento de los precios, con lo que los ingresos de los agricultores aumentaron de forma apreciable. Glewwe y Tray (1989) demuestran con un ejemplo menos extremo la forma en que los costos de transporte y almacenamiento atenuaron los cambios de precios de las papas luego del proceso de liberalización del comercio en Perú.

El análisis precedente motiva tres comentarios. En primer lugar, y de una obviedad absoluta, los efectos de la liberalización dependen de dónde se parta. Si se prohíben las importaciones y el monopolio del gobierno subsidia a los agricultores de zonas remotas, los primeros efectos de la liberalización serán los perjuicios causados a esos grupos<sup>6</sup>. Un segundo ejemplo importante de esto es tomado de Hanson y Harrison (1999), con base en el análisis de la sección D más adelante. Los autores señalan que la liberalización del comercio en México durante los años 80 no ha impulsado los salarios de los trabajadores no calificados a los niveles que muchos anticipaban, precisamente porque su modelo inicial de protección había sido concebido para proteger a esos trabajadores. En pocas palabras, el análisis del impacto de la liberalización del comercio sobre la pobreza no puede ser más general que el patrón de las restricciones comerciales existentes en los países.

---

<sup>6</sup> Los efectos secundarios podrían ser, obviamente, positivos. Véase más adelante.

En segundo lugar, a menudo se procede a liberar muchos bienes a la vez, con lo cual los efectos sobre cada unidad familiar serán la sumatoria de muchos impactos individuales. Cuando algunos de los bienes afectados son insumos para la producción de otros bienes, el efecto neto es sumamente complejo, por lo que es importante considerar el equilibrio de fuerzas. Por ejemplo, la liberalización en Zambia elevó el precio de venta del maíz en los años 90, pero incluso en los casos donde se mantuvieron los convenios de compra, los precios de los insumos aumentaron todavía más tras la abolición del subsidio a los despachos; en consecuencia, los cultivos de maíz tuvieron menores rendimientos y la producción disminuyó (Oxfam—IDS, 1999).

### **Efectos indirectos y ámbito de transacción**

En tercer lugar, debemos saber cómo se ajusta la unidad familiar a los cambios de precios. Esto ha de condicionar nuestra visión en cuanto a la seriedad del impacto: Un impacto adverso puede entrañar grandes pérdidas de bienestar si no existen alternativas a los bienes o actividades de que se trate, o pérdidas relativamente pequeñas si existen tales alternativas. Unos impactos igualmente positivos pueden generar grandes beneficios si las unidades familiares pueden cambiar sus bienes o actividades y sacar provecho de ellos.

Otro aspecto relacionado con el ajuste al cambio es que el acto de sustituir un bien o una actividad por otra necesariamente trasmite el impacto a otros mercados que pudieran no haber sido afectados directamente por la reforma comercial. En consecuencia, se desata toda una serie de efectos secundarios. Un elemento de crítica importancia a la hora de evaluar estos efectos es el ámbito en el cual se negocian los bienes o servicios de "segunda ronda", ya que ello define la gama de agentes cuya conducta se verá afectada cuando estos mercados regresen al equilibrio. Los ámbitos de transacción aparecen resumidos en el extremo derecho de la figura 2.

El precio de referencia de un bien que se negocia internacionalmente será determinando en gran medida, si acaso no enteramente, por su precio mundial. De allí que, aparte de cualquier cambio en los diversos márgenes señalados anteriormente, los precios de dichos bienes no variarán más a medida que el mercado se equilibra luego de un impacto. En otras palabras, no habrá efectos secundarios sobre los precios porque, en efecto, con un mercado mundial, todos los productores y consumidores del mundo ajustarán su conducta ligeramente para absorber los cambios en el país dado.

En el caso de los bienes que se transan en un mercado nacional, pero no internacionalmente, los impactos secundarios se propagarán por toda la economía nacional; esta probablemente muestre suficiente elasticidad para absorber estos efectos con cambios más bien pequeños en los precios

resultantes. No obstante, por muy pequeños que sean, los cambios de precios serán generalizados, y a través de este mecanismo, los impactos podrían propagarse de una región del país a otra. Si los productos se comercian sólo localmente —digamos, por ejemplo, por dificultades de transporte o porque se trata de servicios y no de bienes— el ámbito de transacción es incluso más pequeño: el ajuste de precio será mayor que en los casos anteriores, pero el impacto será más limitado desde el punto de vista geográfico.

### **Recuadro 1 — Mercados: Mejores, peores, inexistentes**

La conclusión general de la investigación de campo descrita en Oxfam—IDS (1999) y Winters (2000a) es la función crítica de los mercados para determinar los impactos de la liberalización del comercio y otras aperturas sobre la pobreza. En los casos donde las condiciones de los pobres han mejorado, el resultado por lo general se ha atribuido a un mejor desempeño y acceso a los mercados. En los casos en que ha empeorado, la culpa recae generalmente sobre mercados deficientes, y en los casos extremos, el problema obedece a menudo a la ausencia de mercados.

Nos proponemos ilustrar este enunciado con dos ejemplos provenientes de las reformas comerciales y de otra índole que se llevaron a cabo a principios de los años 90 en Zimbabwe y Zambia.

#### **El algodón en Zimbabwe**

A pesar de que la aplicación de las *políticas* oficiales de liberalización en Zimbabwe fue vacilante y parcial, parecería haberse registrado una mejora sustancial de los *efectos directos* sobre el mercado durante el período 1991-1997, entre ellos un aumento de la competencia en el mercado algodonero (cuadro 1). Antes de las reformas, El Consejo de Comercialización de Algodón (CMB) utilizó su monopsonio para imponer bajos precios de producción a los agricultores con el propósito, entre otros, de subsidiar a la industria textil. En términos absolutos, el impacto quizá habrá sido mayor para los grandes agricultores, simplemente porque producían más algodón. Pero a la postre, esta política probablemente afectó de la forma más severa a los pequeños agricultores porque estos carecían de la capacidad de los grandes productores para diversificarse hacia otros cultivos como la horticultura.

Tras la desregulación y la privatización, existe ahora una competencia considerable entre tres empresas compradoras, una de ellas propiedad de los agricultores mismos. Nuevamente, en términos absolutos, esto debe haber beneficiado más a los grandes agricultores que a los pequeños productores, pero estos últimos han logrado beneficios particulares. Entre tales beneficios habría

que mencionar el hecho de que los compradores han optado por competir entre sí no sólo en torno al precio (que ha aumentado considerablemente), sino también en la prestación de servicios de extensión e insumos a los pequeños propietarios. Aunque esto último, obviamente, se refleja en los precios que los agricultores reciben, la provisión de este tipo de servicios salva una brecha que de lo contrario existiría en cuanto al acceso de los pequeños agricultores a los insumos (incluida, en este caso, la información). En consecuencia, los cambios han ayudado a los pequeños agricultores tanto con el aumento de los precios como en el aumento de la producción.

### **Cuadro 1 — Cambios en los mercados: Algodón de Zimbabwe**

#### **Antes:**

- Monopsonio del comprador (CMB), quien utilizaba los bajos precios al productor para subsidiar los insumos de la industria textil;



- Los agricultores comerciales se diversificaron hacia cultivos no regulados como la horticultura y el tabaco; los pequeños agricultores afectados.

#### **Ahora:**

- Desregulación y privatización;



- Competencia entre tres compradores;
- Algunos compradores mantienen oferta de suministros;
- Los precios han aumentado (en términos corrientes).

### **El maíz en Zambia**

Este tipo de cambios es precisamente lo que las reformas en Zambia pretendían lograr. Pero en este caso, los resultados fueron diferentes (Véase el cuadro 2). Las áreas más favorecidas no han experimentado un cambio real en las condiciones de mercado, mientras que las regiones menos favorecidas han acusado un deterioro. Dado que la situación precedente era favorable a los pequeños agricultores, sobre todo en las zonas remotas, resulta fácil comprender por qué estos cambios no lograron mejorar las condiciones de los productores pobres de maíz.

En el antiguo régimen, los agricultores de zonas remotas estaban subsidiados por aquellos productores ubicados cerca de la línea ferroviaria (por medio de la asignación panterritorial de precios) mientras que los pequeños eran subvencionados por los más grandes (a través de la asignación panestacional de precios). Además, el sector agrícola en general estaba subsidiado por la minería. Todos estos subsidios ya no existen. Los agricultores de zonas remotas se encuentran indudablemente en una peor situación, mientras que los grandes productores y aquellos que se encuentran ubicados cerca de la línea ferroviaria no están tan bien como antes, dado que los subsidios de la minería probablemente superaban el impuesto que favorecía a las zonas remotas.

Sin embargo, el deterioro de la situación de los agricultores de las zonas remotas es considerablemente mayor que el que habría resultado de la simple eliminación de la asignación panterritorial de precios. Los mercados operativos de estos productores han desaparecido en su mayoría. Anteriormente existía un único comprador paraestatal; la situación actual es que a menudo no hay comprador o, si lo hay, las condiciones comerciales son tan deficientes que las transacciones consisten en operaciones de trueque.

Resulta difícil desenmarañar la importancia relativa de los factores institucionales e infraestructurales en esta situación de mercado fallido. El deterioro de la infraestructura de mercado ha sido tan marcado que los comerciantes tienen dificultades para llegar a zonas que se encuentran algo más allá de una distancia relativamente corta de una ruta principal. No es posible saber si el comercio sería más activo si mejorase la infraestructura, o si también existen impedimentos institucionales. Lo cierto es que, en otras áreas, existen claras limitaciones institucionales que se suman a los obstáculos logísticos.

Habría sido razonable suponer que los agricultores reaccionarían al cambio de los precios relativos de los insumos y productos de maíz para diversificar la producción hacia cultivos que fueran menos dependientes de las importaciones. Esto ha ocurrido, pero en una medida limitada. En algunos casos, los agricultores dicen haber perdido el conocimiento o los insumos físicos para cambiar la producción a variedades y cultivos de subsistencia.

## **Cuadro 2 – Cambios en el mercado: El maíz en Zambia**

### **Antes:**

- Insumos subsidiados;
- Compra de cultivos por parte del gobierno y cooperativas;
- Asignación panterritorial y panestacional de precios;



- Crecimiento de producción dependiente de insumos (importados) en todo el país;

**Ahora:**

- Precios de insumos han aumentado;
- Los mercados para los cultivos se han reducido (sobre todo para aquellos alejados de la línea ferroviaria y las principales carreteras);
- Disponibilidad limitada de semillas sostenibles;



- Disminución del área para plantación de maíz y producción;
- Compensación sólo parcial con el crecimiento de cereales secundarios más sostenibles debido a la preferencia del consumidor por el maíz;



- Cambio a algodón que es menos rentable, pero para el cual existen “mejores” mercados.

Varios autores —por ejemplo, Timmer (1997), Delgado (1998) y Mellor y Gavian (1999)— sostienen que los efectos secundarios son lo que hacen que la liberalización agrícola y el crecimiento de la productividad sean tan eficaces para aliviar la pobreza. Sus repercusiones sobre la demanda se concentran en gran medida sobre las actividades localizadas y de generación intensiva de empleo en las cuales los pobres tienen una gran participación, por ejemplo, la construcción, el servicio doméstico y las manufacturas simples. El trabajo de estos autores parte de la suposición de que las economías rurales de los países en desarrollo tienen exceso a mano de obra y pueden generar una producción adicional aumentando el número de trabajadores sin incurrir en aumentos de precios<sup>7</sup>. Esto a su vez significa que el incremento de los ingresos tiene efectos

<sup>7</sup> Véase más adelante el análisis sobre si tales cambios logran realmente aliviar la pobreza.

multiplicadores que hacen que el ingreso total en la localidad aumente en una medida superior al impacto inicial sobre los agricultores beneficiados. Pero esta observación básica también se generaliza hacia nuestra situación. A medida que los agricultores gastan su ingreso adicional, los precios de los bienes y servicios locales aumentan, y con ellos los ingresos de quienes producen dichos bienes y servicios. Independientemente del modelo que se aplique —con precios fijos o flexibles— la conclusión de política sigue siendo que la liberalización del comercio mundial de bienes agrícolas puede tener marcados efectos favorables a los pobres.

Los impactos positivos para la economía urbana también son deseables, obviamente, pero a menudo constituirán efectos más difusos (es decir, sobre un conjunto más amplio de bienes y más directamente sobre las importaciones). Las importaciones siguen generando beneficios secundarios, y la producción en el sector de exportación tiene que crecer, porque con ello se pagan las importaciones. Pero si los factores que se utilizan de forma intensiva en el sector de exportación o en los sectores internos en los cuales los residentes urbanos invierten su ingreso no se encuentran entre los sectores más pobres, los efectos secundarios de los impactos sobre la población urbana serán menos favorables para los pobres. Claro está, los beneficios relativos de los efectos secundarios han de ser a la postre cuestión de una investigación empírica detallada de cada caso.

Finalmente, existen dos conjuntos de bienes para los cuales no se observan precios explícitos, pero que, no obstante, son importantes para evaluar los impactos sobre la pobreza. En primer lugar, las actividades y bienes de subsistencia: por definición, estos bienes y actividades no acusan el efecto directo de los impactos del comercio, pero recibirán los efectos secundarios de los bienes que sí son impactados directamente. La manera más sencilla de comprender estos efectos secundarios sería observando la forma en que los insumos de mano de obra y la producción de bienes de subsistencia se ven afectados por los cambios en los precios de los bienes y servicios transables. Recordemos, a manera de ejemplo, los efectos secundarios sobre la horticultura que mencionáramos anteriormente al referirnos a la dimensión de género del ajuste.

El segundo conjunto de bienes para los cuales no se observan precios es el grupo de bienes que simplemente no están disponibles. Aunque resultan más fáciles de abordar desde el punto conceptual en nuestro esquema —el precio de un bien es infinito cuando dicho bien no está disponible— los cambios en el conjunto crean complejos problemas de medición<sup>8</sup>. No obstante, estos bienes pueden ser importantes incluso para los pobres, como documentan Booth et al

---

<sup>8</sup> Feenstra (1994) ha sido el pionero de los métodos para tratar este problema, sobre todo en el contexto de la disponibilidad de insumos para la producción.

(1993) sobre el caso de Tanzania. También pueden ser fundamentales desde la perspectiva de las políticas, como por ejemplo, cuando las medidas no arancelarias o la reglamentación excluyen ciertos bienes del mercado. Gisselquist y Harun-ar-Rashid (1998) presentan un interesante estudio de caso en su análisis de las restricciones a los insumos de la agricultura en Bangladesh y demuestran la forma en que la reducción de tales restricciones aumentó enormemente la disponibilidad de, por ejemplo, pequeños tractores y bombas de agua para los pequeños agricultores.

Los precios no son el único factor afectado por los efectos secundarios y el ámbito de transacción; también lo puede ser la cadena de distribución. La disposición y capacidad de los agentes y las instituciones para transferir los cambios de precios será determinada en parte por el ámbito del mercado en el que operan. En la práctica, la información que se requiere para predecir los efectos secundarios es muy compleja. Sin embargo, en muchos casos, los impactos causados por los cambios en la política comercial serán suficientemente específicos o pequeños para que podamos ignorar los efectos secundarios y concentrarnos en los impactos directos descritos en los rectángulos de la figura 2.

#### **D. Empresas: Utilidades, salarios y empleo**

##### **Tres elementos del sector de empresas**

La parte izquierda de la figura 2 —las elipses— representa una relación completamente diferente e igualmente importante entre el comercio y la pobreza: el vínculo que surge a través de sus efectos sobre las empresas. El término “empresas” abarca toda unidad que fabrica y vende productos y emplea mano de obra externa a su propia unidad inmediata. Por lo tanto, además de las compañías propiamente dichas, incluye algunas de las granjas del sector informal o granjas más grandes que contratan trabajadores a tiempo parcial o completo. La diferenciación que importa hacer en este caso es que los productos se venden y los insumos se adquieren por medio de transacciones de mercado. De allí el vínculo que se ilustra en la figura con los precios de referencia, los precios al mayor y los precios al detal.

El análisis del sector empresas requiere tres elementos: demanda, compañías y mercados de factores. La demanda de producción de las empresas locales viene determinada por el ingreso (al que nos referiremos más adelante) y los precios de las exportaciones, importaciones e internos. Los precios comerciales son en buena medida o en su totalidad exógenos al país en desarrollo promedio, pero los precios internos son endógenos, incluso si las fuerzas de mercado significan

que en la realidad se verán obligados a ser siempre iguales a uno de los otros<sup>9</sup>. Como indicáramos anteriormente, los precios internos serán determinados por las interacciones que se dan a distintos niveles, pero en este caso hemos subsumido todo en un término, por lo que algunos bienes serán no transados internacionalmente y con ello tendremos únicamente precios internos.

La demanda del bien interno debe equipararse con la oferta, que surge del segundo elemento: las compañías. Las compañías dividen su producción entre el mercado nacional y el mercado de exportación de acuerdo con precios relativos, y determinan la producción total sobre la base de tales precios en relación con los costos. Los costos, a su vez, dependen de los precios de los factores (salarios, rendimientos, etc.) y los coeficientes factoriales de insumo-producto (es decir, los insumos necesarios por unidad de producto), el último de los cuales depende de la tecnología y, nuevamente, de los precios relativos de los factores. Si se registra un incremento de los rendimientos a escala, los coeficientes insumo-producto también dependen de la producción total. De acuerdo con el análisis de las unidades familiares en páginas precedentes, es necesario desagregar los factores y sus rendimientos por tipo, incluida la casta, el género y la destreza.

Dados la producción total y los coeficientes insumo-producto, se obtiene la demanda total de factores, que se confronta con la oferta total de factores en los mercados de factores, que constituye el tercer elemento. Estos elementos se equilibran con los movimientos de los precios de los factores, lo que resulta en la determinación del empleo y los salarios, las dos variables de mayor pertinencia para la pobreza. Queda implícito en este criterio que se da la distribución de activos y destrezas entre las unidades familiares y que el bienestar de cada unidad depende únicamente de la recompensa de factores y las oportunidades de empleo. El incremento de las existencias de activos es un problema de crecimiento económico y quizás de gasto público (para educación y salud), aspectos que abordamos más adelante. La redistribución de estos factores entre las unidades familiares es un asunto aparte y bastante independiente de la política de comercio internacional. Sin embargo, la distribución del empleo de los factores entre sectores no viene dada. El movimiento de factores entre sectores desempeña un papel crucial en el efecto de los impactos comerciales sobre la pobreza.

El resto de esta sección se dedica al análisis de dos enfoques diferentes relacionados con los efectos sobre las empresas: uno de tales enfoques supone niveles de empleo fijos en toda la economía para cada factor de producción, de forma que los impactos se reflejan únicamente en los precios de los factores (enfoque de la "teoría del comercio"); el segundo enfoque supone niveles

---

<sup>9</sup> Si las variedades nacionales e importadas de un bien son idénticas y no existen restricciones a las ventas, los precios internos serán iguales a los precios de importación.

infinitamente variables del empleo de la mano de obra total y un salario fijo dado (enfoque de “teoría del desarrollo”). En el análisis se observa que ninguna de estas visiones extremas es totalmente correcta y que la variable crítica para las empresas del mundo real es el grado de sustituibilidad de la demanda entre su producto y el producto disponible a través de las importaciones.

### **“Teoría del comercio”: Ofertas inelásticas de factores**

Huelga decir que todos los procesos descritos en la introducción de esta sección ocurren simultáneamente, pero la figura ayuda a explicar algunos de los vínculos críticos. Comenzamos con la teoría tradicional del comercio, en la cual las ofertas totales de factores se fijan endógenamente, los salarios y rendimientos son perfectamente flexibles y las variedades nacionales y extranjeras de cada bien son idénticas.

Los cambios de precios, incluidos aquellos generados por los cambios en la política comercial, afectan los incentivos para que las empresas produzcan determinados bienes y las tecnologías que utilizan. El análisis más sencillo y elegante de estos incentivos —el Teorema de Stolper-Samuelson, uno de los instrumentos más poderosos y elegantes de análisis económico sobre cualquier tema— genera resultados realmente impactantes. Este análisis demuestra que, en determinadas condiciones, un aumento del precio de un bien cuya producción tiene un uso intensivo de mano de obra aumentará el salario real y reducirá los rendimientos reales de capital<sup>10</sup>.

#### **Recuadro 2: Por qué el Teorema de Stolper-Samuelson no es suficiente para analizar la pobreza**

El Teorema de Stolper-Samuelson (SS), según el cual un aumento del precio de un bien cuya producción es de uso intensivo de mano de obra incrementa el ingreso real de la mano de obra y reduce la renta real del capital, es el resultado sumamente contundente de la pertinencia directa e inmediata de la relación entre el comercio internacional y la pobreza. Sin embargo, como toda teoría, esta descansa sobre supuestos restrictivos, y una vez que estos no se cumplen, su fuerza y contundencia se erosionan. Esta erosión no significa que el teorema es inválido —en efecto, sigue siendo parte vital de las herramientas de los economistas—, pero significa que debe complementarse con un análisis más profundo, por lo general específico a cada caso, para llegar a conclusiones concretas.

---

<sup>10</sup> El Teorema de Stolper-Samuelson se describe en todos los textos de economía internacional; véase, por ejemplo, Winters (1991) o, para mayores detalles, Bowen, Hollander y Viaenne (1998). Deardoff y Stern (1994) hacen una explicación integral del teorema.

El mecanismo básico del teorema SS —que se deriva de un modelo formal con dos bienes, dos factores y dos países— es que a medida que el precio de los bienes con uso intensivo de mano de obra aumenta, la producción de dicho bien aumenta, alejando los factores de producción del otro sector, que tiene un uso intensivo de capital. Dado que el sector con uso intensivo de mano de obra emplea más trabajo por unidad de capital que el que libera el sector de uso intensivo de capital (en virtud de las intensidades de sus factores), esta reasignación incrementa la demanda y el precio relativo de la mano de obra respecto del capital. Este cambio obliga a las dos industrias a recurrir a métodos de producción de uso menos intensivo de mano de obra —vale decir, emplear menos trabajadores por unidad de capital— lo que, a su vez, aumenta el producto marginal de mano de obra en ambos países. Si se pagan a los factores sus productos marginales, la mano de obra recibe un salario mayor en relación con cada bien, por lo que de antemano tiene un salario real mayor independientemente de sus patrones de consumo. Un razonamiento similar explica por qué se reduce el rendimiento real del capital.

Los principales supuestos de esta secuencia de razonamiento se describen seguidamente, junto a una breve indicación de lo que ocurre cuando se incumplen los supuestos.

- *La distribución funcional del ingreso no es la misma que la distribución personal del ingreso:* El ingreso de una unidad familiar dada está relacionada sólo indirectamente con los rendimientos de varios factores de producción. Depende de su propiedad de los diversos factores, que por lo general resulta difícil de determinar empíricamente. Lloyd (1998) demostró recientemente la forma de generalizar el teorema SS para la distribución personal del ingreso de forma condicionada a las dotes de la unidad familiar y sus patrones de consumo.
- *Dimensionalidad:* El resultado tan contundente del teorema SS se presenta solamente en un modelo "2 x 2", es decir, con 2 factores y 2 bienes. Una vez que salimos de este esquema, los resultados son mucho más débiles. En un modelo  $n \times n$ , cada factor tiene un "enemigo" —un bien cuyos aumentos de precio definitivamente afectan el factor— pero no necesariamente un "amigo". En los modelos no cuadrículados, con números diferentes de factores y bienes, son mucho más escasos los resultados tan exactos.
- *Movilidad de la mano de obra:* Independientemente del número de clases diferentes de mano de obra que se indiquen, cada una de ellas debe poder desplazarse perfectamente entre todos los sectores y regiones de la economía, lo que equivale a decir que existen mercados laborales perfectos a nivel nacional. Si se viola este supuesto (es decir, los mercados laborales son segmentados), los trabajadores similares de mercados diferentes deben tratarse como factores distintos y se comportarán diferente entre sí.

- *Equilibrio diversificado*: Para asegurarse de lograr los efectos del teorema SS, el país debe estar produciendo todos los bienes, tanto antes como después del cambio de precios en cuestión. Si observamos muchos bienes diferentes a distintos niveles de sofisticación, es poco probable que esta sea la situación. Si los países no producen todos los bienes, el mecanismo básico puede romperse y pueden presentarse resultados adversos (véase, por ejemplo, Davis, 1996).
- *Bienes diferenciados*: El teorema SS se basa en un modelo en el cual los bienes son homogéneos entre todos los proveedores extranjeros y nacionales. Muchos argumentan que es mejor considerar los bienes como bienes diferenciados, en cuyo caso el problema crítico reside en cuán bien las variedades nacionales para sustituir las variedades extranjeras cuyos precios hayan cambiado. Si la respuesta es "muy poco", los precios de las variedades nacionales se verán apenas ligeramente afectados por los impactos comerciales, pero será muy pequeña la respuesta cuantitativa al aumento de precios para la variedad importada, por lo que no se mitigarán las pérdidas en los términos de intercambio producto del aumento de precios.
- *Rendimientos constantes a escala y sustitución ininterrumpida entre factores*: Si las industrias están sujetas a economías de escala, sus respuesta a los impactos de precios tenderán a ser mayores que lo que indica un enfoque de rendimientos constantes a escala. Además, bajo tales circunstancias, todos los factores pueden ganar o perder juntos, lo que debilita el aspecto de la rivalidad interfactorial del teorema SS. Por otra parte, si la tecnología es endógena o si la mano de obra puede sustituir otros factores únicamente en etapas modestas, pueden presentarse discontinuidades en la forma en que los precios de los factores responden a los impactos.
- *Bienes y mercados factoriales perfectamente competitivos*: Se requieren estos elementos para que se produzca la transmisión directa y simple de los impactos de los precios de los bienes hacia los efectos de los precios de los factores. Una vez que existen rentas económicas en el sistema, la transmisión se hace más compleja y difícil de predecir.
- *Bienes no transados*: Si algunos bienes son no transados, los precios ya no son determinados por los precios mundiales más los aranceles, sino por la necesidad de ingresar al mercado interno. Estos bienes procesarán los impactos a través de modificaciones en los precios y las cantidades, en lugar de sólo cantidades como ocurriría con los bienes transados en un país pequeño. Esto tenderá a atenuar la tasa el ritmo al cual los impactos de los precios de los bienes transables se traducen en cambios en las demandas relativas de diferentes factores.

Desafortunadamente, no obstante toda su elegancia, el teorema de Stolper-Samuelson no basta para responder a las preguntas sobre el comercio y la pobreza en el mundo real, por lo que debe complementarse con enfoques más heurísticos pero menos especializados (Véase el recuadro 2, “Por qué el teorema de Stolper-Samuelson no es suficiente para analizar la pobreza”). Sin embargo, su premisa básica rige bajo un conjunto muy amplio de circunstancias. El aumento del precio de un bien —exportable, importable o no transado— aumentará el incentivo para producirlo. Esto incrementará los rendimientos de los factores de producción específicos de ese bien —por ejemplo, mano de obra con una destreza específica, bienes de capital especializado, imagen de marca— y, suponiendo que es factible un aumento de la producción, también afectará en líneas generales los rendimientos de factores no específicos o móviles. Normalmente, los rendimientos de por lo menos uno de estos factores han de aumentar, mientras que los de por lo menos uno de los otros disminuirán. Si suponemos que los pobres tienen sólo su mano de obra para vender, el interés de los estudios sobre la pobreza recae en las tasas salariales, por lo general en la mano de obra no calificada y sus salarios.

En términos generales, si los precios de los bienes de uso intensivo de mano de obra no calificada aumentan, podríamos esperar un aumento de los salarios de dicha mano de obra. A medida que estas industrias crecen en respuesta al incremento de su rentabilidad, absorben factores de producción de otros sectores. Por definición, un sector con uso intensivo de mano de obra no calificada requiere más trabajadores no calificados por unidad de otros factores que otros sectores, por lo que este cambio en el equilibrio de producción aumenta la demanda neta de mano de obra no calificada y la reduce para otros factores. Si las unidades familiares pobres dependen en gran medida de trabajadores asalariados no calificados, la pobreza se aliviará con el incremento de los salarios (aunque, obviamente, los índices de recuento variarán únicamente si el aumento salarial desplaza a la familia de un lado de la línea al otro).

Es importante señalar que, en el párrafo anterior, el efecto primario es el efecto en la producción total, no un cambio en las proporciones de los factores. Ello ocurre porque la industria que utiliza un volumen relativamente mayor de mano de obra no calificada aumenta su demanda de *todos* los factores, mientras que otras industrias liberan *todos* los factores. Lo que realmente importa son las distintas composiciones de los grupos preferidos de factores de estos diferentes sectores, no cualquier cambio que se produzca en ellos<sup>11</sup>. Un análisis paralelo tiene que ver con el progreso técnico. Los incrementos del nivel general de eficiencia en una industria reducirán su precio o aumentarán su rentabilidad, o ambas cosas. Esto incrementará su nivel de producción, con lo que aumentará la

---

<sup>11</sup> De hecho, si el salario de la mano de obra no calificada aumenta, todos los sectores se trasladarán a técnicas de producción con mano de obra ligeramente más calificada.

demanda general de los factores que la generan<sup>12</sup>. Los factores específicos de cada sector se beneficiarán, al igual que los factores móviles que se utilizan intensivamente en el sector. Este efecto podría compensarse si el progreso técnico tiene un sesgo muy marcado contra uno u otro factor (el factor salvado pierde), pero si el progreso se concentra en apenas algunos sectores, generalmente es más importante saber qué sectores y conocer sus intensidades factoriales que determinar el sesgo factorial del progreso técnico. Pero si el progreso técnico es uniforme entre todos los sectores, los efectos de composición se anulan en buena medida y el sesgo factorial es clave para predecir los efectos del progreso técnico sobre la demanda factorial.

En el contexto mundial, los países en desarrollo tienen una abundante mano de obra, por lo que un comercio más libre (ya sea generado por su propia liberalización del comercio o por la de los países industrializados) gravita hacia el incremento de sus salarios en general. Sin embargo, en los países en desarrollo, no queda claro si los trabajadores menos calificados, y por lo tanto los que tienen mayores posibilidades de ser pobres, son el factor utilizado más intensivamente en la producción de bienes transables. De allí que, por ejemplo, si bien los salarios de los trabajadores con una educación primaria completa pudieran aumentar con la liberalización, los salarios de los trabajadores analfabetas pudieran quedarse a la zaga o incluso disminuir. Una de las razones por las cuales la liberalización del mercado agrícola es una meta tan importante para la futura política comercial es que, en el caso de este sector, podemos tener razonablemente confiar en que los trabajadores poco calificados de las zonas rurales —que conforman el grupo mayoritario entre los pobres— se beneficiarán con las respuestas de producción.

A veces se insinúa —el menos implícitamente— que el enfoque de la intensidad factorial sobre los efectos distributivos de la política comercial se refuta con el fracaso de la liberalización en América Latina en la década de los 80 para aliviar la pobreza. No negamos la necesidad de refinar este argumento, pero consideramos que la supuesta sorpresa provino más de unas premisas imperfectas que del fracaso teórico. De allí que Wood (1997) sostenga que, para los años 80, América Latina no era, obviamente, la región abundante en mano de obra no calificada de la economía mundial: tanto la llegada de China a los mercados mundiales como la abundancia de recursos naturales de América Latina indican otra cosa. Igualmente, el crecimiento de la terciarización, que para las empresas del Norte no resulta más eficiente con la mano de obra del más bajo nivel, indica que las exportaciones mexicanas tienen ahora un uso más intensivo de una mano de obra que es relativamente calificada respecto de los niveles laborales locales (Feenstra y Hanson, 1995). Finalmente, es obvio que se requiere tiempo para que los mercados se despejen. Por lo tanto, aunque las

---

<sup>12</sup> Sólo si la demanda es inelástica, su aumento no logrará compensar los ahorros implícitos en el aumento de la eficiencia.

liberalizaciones de Chile (del comercio y otros sectores) se asociaron al empeoramiento de la desigualdad durante los 80, las medidas de desigualdad han regresado ahora a los niveles previos a la reforma, y con niveles de ingresos mucho más altos y niveles de pobreza más bajos (Banco Mundial, 1997, y Ferreira y Litchfield, 1999).

### **“Teoría del desarrollo”: Ofertas infinitamente elásticas de factores**

Una excepción a la regla de que un aumento de la demanda de factores aumenta (el rendimiento real de) los salarios se presenta si el factor está disponible en una oferta infinitamente elástica, es decir, si efectivamente toda cantidad del factor puede obtenerse al salario prevaleciente. Entonces el (rendimiento del) salario se fijará exógenamente (por ejemplo, por lo que el factor puede generar en otro lugar, que se supone debe permanecer inalterable ante el impacto de la política comercial que estamos considerando) y el ajuste tendrá lugar en relación con el empleo.

En primer lugar, supongamos que la mano de obra es el factor de oferta elástica. En la mayoría de los casos, esto ha de ocurrir porque el sector formal puede retirar cantidades infinitas de mano de obra del sector informal o la agricultura de subsistencia con salarios de subsistencia. Se trata del famoso modelo de “ejército de reserva de mano de obra” planteado por el premio Nóbel W. Arthur Lewis (1954). Obviamente, si el salario formal no es superior al salario de subsistencia (como el modelo estrictamente implica), esta transferencia tendrá un efecto muy pequeño sobre la pobreza. La pobreza sólo podrá aliviarse si la pérdida de mano de obra en la agricultura de subsistencia permite a los trabajadores que permanezcan en ese sector aumentar su “salario”, ya sea porque el sector comienza a quedarse sin fuerza laboral (caso del desarrollo exitoso) o porque los trabajadores tuvieron un producto social negativo en ese sector (por ejemplo, hacinamiento).

### **Recuadro 3 – Comercio, pobreza y mercado laboral: El análisis simple**

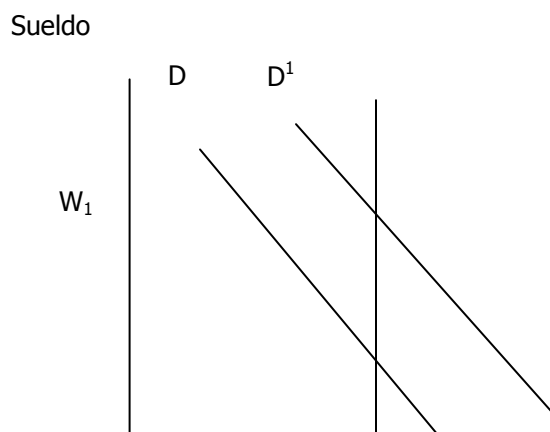
La relación clásica entre el comercio internacional y la pobreza en los países en desarrollo se presenta a través del mercado laboral. Si la apertura al comercio internacional permite a un país exportar más bienes y sustituir la producción local de bienes de uso intensivo de capital y destrezas con importaciones, aumenta la demanda de mano de obra, por lo general en el sector formal (Obviamente, si el país no tiene una abundancia de fuerza laboral, o la política comercial solía favorecer profundamente a los trabajadores, la liberalización podría no impulsar la demanda de mano de obra). Si la pobreza se concentra entre personas que son parte real o potencial del mercado laboral, el incremento de la demanda ayudará a aliviar la pobreza. Pero si lo hace y cómo lo hace depende en gran medida de la forma en que opera el mercado laboral.

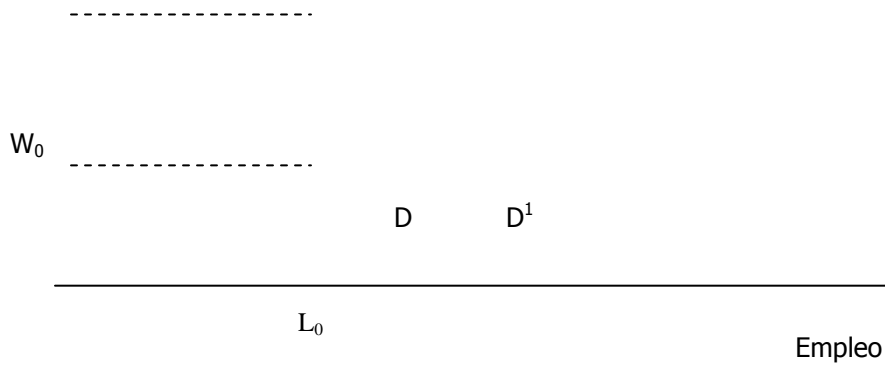
Consideremos dos supuestos extremos. En la figura 1, supongamos que la oferta de mano de obra en el sector formal es completamente fija. Cuando la demanda de mano de obra cambia de  $DD$  a  $D'D'$ , el empleo no puede aumentar y el mercado debe equilibrarse mediante un aumento de los salarios de  $w_0$  a  $w_1$ . Si algunos de los trabajadores de este mercado fueran pobres —o formarían parte de familias pobres— el aumento de los salarios tiene un impacto directo y positivo sobre la pobreza. Es el clásico resultado de “Stolper-Samuelson” que aparentemente funcionó tan bien en el Asia Oriental en las décadas de los 70 y 80.

La figura 2 ilustra el segundo supuesto extremo, donde la oferta de mano de obra es perfectamente elástica a los salarios prevalecientes. En este caso, un aumento de la demanda de la mano de obra se resuelve aumentando el empleo a  $L_1$ , sin cambios en los salarios. El efecto sobre la pobreza depende en gran medida de lo que los trabajadores adicionales estaban haciendo antes de aceptar estos nuevos empleos. Si se desempeñaban en actividades de subsistencia — agricultura, recolección— y las ganancias eran equivalentes a  $w_0$  inicialmente, no se registra cambio en su situación. Únicamente si el cambio a este mercado laboral es tan grande que reduciría considerablemente la oferta de mano de obra en el sector de subsistencia y en consecuencia aumentaría el “salario” para todos se sentiría un impacto sobre la pobreza. Se trata nada menos que de un caso de desarrollo exitoso, a través del cual economías enteras se transforman con el transcurso de las décadas. La liberalización del comercio es una parte importante del proceso, pero no es la única.

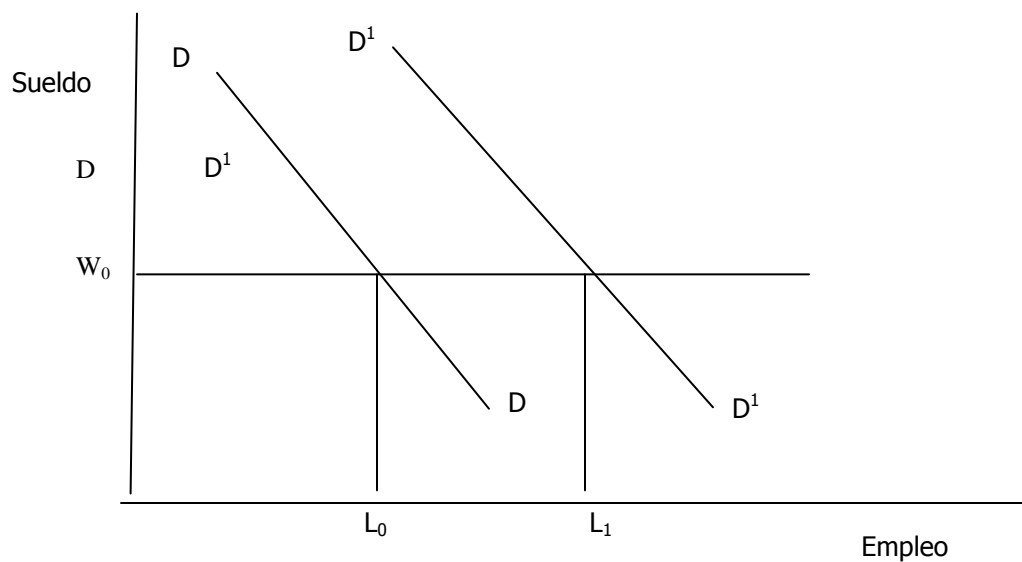
El caso alternativo —y más común— es que el salario del sector formal exceda el salario de subsistencia, posiblemente porque confiere acceso a los servicios sociales. En este caso, los trabajadores que se transfieren a ese sector experimentan un aumento directo del salario que casi con toda certeza aliviará la pobreza. Tal es la situación en el llamado cinturón de cobre de Zambia, donde cada trabajo en el sector de la extracción supuestamente sostiene a 14 dependientes (Oxfam-IDS, 1999) y en la India, donde los salarios del sector manufacturero formal se ubican bastante por encima de la línea de pobreza.

**Figura 1**





**Figura 2**



Otro caso en el cual la oferta de mano de obra es efectivamente infinita se presenta cuando el sector formal tiene un salario mínimo impuesto, por el cual muchas personas están dispuestas a trabajar. En este caso, podemos suponer que a medida que la mano de obra se transfiere al sector formal, devenga un salario mayor y que, en consecuencia, hay cierto alivio de la pobreza. Si la liberalización del comercio aumenta el valor del producto marginal de la mano de obra en el sector formal (por ejemplo, aumentando el precio de un producto exportable), reduce el costo del empleo impuesto por el salario mínimo y alivia la pobreza. Si por el contrario, la reforma comercial reduce el valor del producto marginal y con ello se reduce el empleo, tiene consecuencias adversas. En el recuadro 3 se resume el análisis alternativo del mercado laboral.

Una posibilidad que amerita cierta reflexión es que la reforma comercial podría aumentar la pobreza medida o percibida aunque incremente los salarios de la mano de obra no calificada en el sector formal. Supongamos, siguiendo lo planteado por Harris y Todaro (1970), que los trabajadores migran de las zonas

rurales hacia las zonas urbanas hasta que el salario de subsistencia y el salario esperado en la ciudad se igualan<sup>13</sup>. Entonces, si el salario de subsistencia no es afectado por la reforma comercial, todo aumento del salario real que esto genere debe equilibrarse con una probabilidad mayor de empleo en la ciudad. Por lo tanto, en términos de valor esperado, la reforma comercial resultaría beneficiosa (pues en realidad favorecería a los trabajadores urbanos existentes, quienes recibirían un aumento salarial, y no impondría ningún costo anticipado sobre los migrantes provenientes de las zonas de subsistencia). Sin embargo, si los pobres urbanos se miden y observan con mayor detenimiento que los pobres de las granjas rurales de subsistencia, parecería que esto podría conducir a una mayor pobreza.

De hecho, es posible que ninguno de los dos extremos —ofertas de mano de obra totalmente fijas o totalmente flexibles— sea exactamente cierto. Por lo tanto, en las evaluaciones prácticas de los efectos de los impactos del comercio sobre la pobreza, es una tarea importante determinar la elasticidad de la oferta de mano de obra y saber por qué es no cero.

En CUTS (1999) observamos un posible indicador de la importancia relativa de los tipos de efectos que acabamos de describir. Utilizando los años 1987-1988 a 1990-1991 para reflejar el desempeño previo a la liberalización y de 1991-1992 a 1994-1995 para el desempeño posterior a la liberalización, CUTS concluye que el empleo en el sector formal de la manufactura en la India creció más rápidamente luego de la liberalización, y los salarios aumentaron más lentamente: el empleo a 3,8% y 9,4% y los salarios a 8,1% y 7,0% respectivamente. A nivel sectorial se observan resultados similares. Sin embargo, como señala Winters (2000a), el éxito del modelo de ejército de reserva para explicar la evolución de la manufactura formal en la India no resulta realmente sorprendente: el sector representa apenas 1,3% de la fuerza laboral del país!

Un aspecto de la reforma india de 1991 que causa una perplejidad mucho mayor es que esta parecería haber estado relacionada con una *disminución* considerable del empleo en la manufactura informal, sobre todo en los sectores de uso intensivo de mano de obra. Esta disminución compensa el aumento del empleo formal y parece haberse concentrado en las zonas rurales. En Winters (2000a), proponemos que la explicación más probable —si hemos de confiar en los datos— es que la depreciación real que acompañó la liberalización (que habría incrementado los precios de los bienes transados respecto de los bienes no transados) cambió la producción de bienes no transables a bienes transables y que los primeros eran usuarios desproporcionados del sector informal. De ser cierto, esto nos recuerda que los impactos sobre la pobreza deben tomar en

---

<sup>13</sup> El salario esperado es el salario real multiplicado por la probabilidad de encontrar un trabajo a ese salario.

cuenta el destino del sector de bienes no transables así como el de los transables.

Desde la perspectiva de la pobreza, la pregunta más importante es qué ocurrió con aquellos que perdieron sus trabajos informales. Si pudieron regresar a la agricultura de subsistencia o de otra índole por aproximadamente el mismo salario, no se vieron particularmente afectados en lo que a su situación de pobreza se refiere, y el incremento de empleos formales observado parecería ofrecer una ganancia neta. Si, por el contrario, la pérdida de puestos informales se traduce en un descenso hacia la pobreza (aún mayor), los efectos netos de estos cambios son negativos para el alivio de la pobreza. Desafortunadamente, no conocemos las respuestas a estos interrogantes, aunque otros datos tomados de CUTS (1999) revelan que los salarios del sector informal se ubican muy a menudo por debajo de los niveles de pobreza. Por su parte, los salarios del sector formal parecen mantenerse de manera uniforme a un nivel sustancialmente superior a los niveles de pobreza.

La oferta de capital también puede ser infinita; por ejemplo, el capital de las empresas multinacionales a la tasa mundial de rendimiento. En este caso, es posible que la entrada de capital al sector liberalizado impulse los salarios o el empleo, o ambos, lo que se traducirá en beneficios de bienestar y, de existir, beneficios relacionados con el alivio de la pobreza generados por la liberalización del comercio. No obstante, es importante recordar que si los flujos de capital tienen mayores efectos cuando los sectores ganan con la liberalización, de la misma forma podrían aumentar los impactos sobre los sectores que pierden con ella.

Sin embargo, esto último no quiere decir que la movilidad de capital causa pérdidas con la liberalización del comercio que de otra manera pudieran evitarse. Cuando se atrae capital hacia un país por medio de políticas distorsionantes — como protección arancelaria y feriados fiscales— el flujo de recursos ya pudiera haber estado disminuyendo. Luego, si bien la salida de capital resultante de la reforma de estas políticas incidirá directamente sobre los trabajadores del sector afectado, los efectos generales de bienestar que tomen en cuenta los efectos secundarios en otros sectores serán positivos, y mayores que si no hubiera habido disminución de flujo de capital que corregir. Pero si el sector distorsionado fuese particularmente importante para enfrentar la pobreza, podría ocurrir que esta liberalización empeore la pobreza, por lo menos a corto plazo, hasta que los trabajadores afectados encuentren trabajos alternativos o el gobierno desvíe alguna de las ganancias obtenidas en otras partes de la economía hacia políticas de alivio de la pobreza en los sectores afectados.

Claro está que si el país que nos interesa no enfrenta precios definidos exógenamente para cada uno de los bienes, los acontecimientos que se

presenten en el sector empresas afectarán los precios que pagarían los consumidores y, por lo tanto, regresarían a la columna 2 de la figura 2. En el caso de los bienes transables, esto probablemente no representa mayor problema, porque pocos países en desarrollo tienen un poder de mercado importante a mediano y corto plazo, pero sí es importante para los bienes no transables. Habida cuenta de la debilidad de la infraestructura y las instituciones de comercialización, muchos bienes y servicios del mundo en desarrollo son realmente no transados; sus precios serán determinados por la necesidad de igualar la oferta y la demanda locales y por la influencia de los cambios endógenos de los precios de los factores sobre la oferta.

### **Productos diferenciados**

Una distinción importante que debe hacerse en relación con el análisis del sector empresas es determinar si los bienes son o no homogéneos entre los proveedores extranjeros y nacionales. Los bienes homogéneos deben tener los mismos precios, por lo que el comercio internacional define los precios tanto de los bienes transados como de las variedades internas. Los precios comerciales son los que determinan los precios internos al productor y al consumidor, por lo que el análisis es simple. El enfoque alternativo es que los bienes son diferenciados, con lo que cada variedad enfrenta su propia curva descendente de demanda, con relaciones entre los bienes que dependen del grado de sustituibilidad de las variedades. En este caso, la transmisión de los impactos de la política comercial hacia los precios internos es menos directa, y por lo general afecta un número mayor de bienes, pero en menor medida que en el caso de los bienes homogéneos. Esto generalmente atenúa también el impacto sobre los precios de los factores, ya que, a medida que se afectan más bienes, los cambios netos en las demandas relativas de diferentes factores son menos extremos (mientras mayor sea el número de bienes, mayores son las posibilidades de que los cambios en la demanda de factores compensen el efecto). El grado de sustituibilidad entre las variedades internas y las variedades transadas que se ven afectadas por la reforma comercial se convierte en un parámetro crítico en este enfoque (Véase Falvey, 1999): mientras mayor sea la sustituibilidad, mayor será el efecto del impacto sobre las variedades internas conexas.

Como planteáramos al final de la sección precedente, una reforma comercial será en algunas ocasiones lo suficientemente sencilla para no tener que dar cuenta de todas las relaciones mencionadas en este trabajo, sino concentrarse en algunas de ellas. Pero esto sólo puede determinarse caso por caso.

### **E. Impuestos y gasto**

El conjunto de recuadros en la parte derecha de la figura 2 —los trapezoides— ilustra la tercera de las principales relaciones estáticas entre el comercio y la

pobreza: aquella que se da a través de los impuestos y el gasto público. El supuesto común es que la disminución de los ingresos puede reducir el gasto social y afectar a los pobres, cuando lo cierto es que esto bien puede evitarse.

Para la mayoría de los países, las etapas iniciales de los procesos de liberalización del comercio en los años 80 y 90 entrañaban convertir las restricciones cuantitativas y las reglamentaciones en aranceles y reducir las altas tasas arancelarias. Sobre todo cuando esta última medida iba acompañada de una reducción del alcance de las excepciones y exenciones arancelarias, era igualmente posible aumentar la recaudación arancelaria que reducirla (Pritchett y Sethi, 1991, y Hood, 1998). Por lo tanto, en esta primera etapa, las preocupaciones en torno a los ingresos pueden resultar exageradas, aunque el *aumento* real de la tributación implícito en la reducción de las exenciones podría incrementar los precios. Si estos aumentos de los precios golpean fuertemente a los pobres, podrían empeorar la pobreza a pesar de que aumenten el bienestar económico en general, sobre todo si el gobierno no gasta eficientemente los ingresos que recauda. Sin embargo, en líneas generales, y dado que las exenciones se confieren principalmente a los ricos e influyentes, es poco probable que la pérdida de tales exenciones vaya en contra de los pobres.

Pero a la postre, la liberalización del comercio reducirá las tasas arancelarias hasta tal punto que disminuirán la recaudación del gobierno. Esto genera la preocupación más común de que el gobierno, ante la reducción de sus ingresos, recorte los gastos en las políticas sociales y de alivio de la pobreza o aplique nuevos impuestos sobre bienes básicos y otros productos de alto consumo entre los pobres. Habida cuenta de la relación entre el ajuste estructural, la estabilización, la liberalización y la pobreza durante los años 80, estas preocupaciones tienen cierta base histórica, pero sería un error suponer que dicha relación es inmutable. Resulta claro, sin embargo, que los gobiernos deben proceder con cuidado y mantener claridad de objetivos si pretenden evitar que esta ruta indirecta tenga efectos adversos sobre la pobreza. La experiencia vivida en el Asia Oriental hacia finales de los años 90 indica que el gasto favorable a los pobres puede protegerse al menos parcialmente incluso frente a impactos mucho mayores que los de una reforma comercial.

Otro interrogante que se plantea en esta sección tiene que ver con el hecho de si la liberalización del comercio restringe la capacidad de un gobierno para gestionar el gasto y la tributación de una forma que incida sobre la pobreza. Comencemos nuevamente por el extremo menos obvio de la pregunta: Una liberalización del comercio consolidada ante la OMC hace menos reversibles los efectos de reducción de precios que produciría la disminución de aranceles. Esta liberalización limita la capacidad del gobierno (y la de sus sucesores) para manipular la política de forma arbitraria. Dado que esta manipulación muy a menudo redistribuye el ingreso real de los pobres hacia los ricos y que la

incertidumbre reduce los incentivos para invertir, es posible que las limitaciones resulten beneficiosas. En términos más positivos, la OMC puede permitir a los gobiernos atar sus manos o las de sus sucesores de una forma que, en otro contexto, resultaría políticamente imposible.

Es mucho más común el temor de que las consolidaciones o los compromisos en la OMC no permitan a los gobiernos llevar a cabo intervenciones favorables a los pobres. Por ejemplo, si la variabilidad de precios constituye un problema, se ha argumentado que la prohibición de gravámenes variables, que estabilizan los precios internos de los bienes transados internacionalmente, podría afectar a los pobres al someterlos a una mayor incertidumbre. En algunas ocasiones se ha argumentado que el Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre Subsidios prohíbe las subvenciones a la producción que podrían estimular la producción y el desarrollo (Ver, por ejemplo, las posiciones de la India y Corea durante las negociaciones, en Croome, 1995, pág. 201)<sup>14</sup>. Más aún, los subsidios al consumo —una herramienta más prometedora de lucha contra la pobreza— no resultaron afectados por la Ronda. Existe el peligro menor de que el Acuerdo sobre Agricultura socave el sistema de subsidios a los alimentos. Esto ocurriría si los requerimientos nominales de subvención de los países aumentan por encima de los niveles inferiores de apoyo del año base y los subsidios directos al consumo no pueden reemplazar los subsidios basados en la producción que el acuerdo limita. No obstante, pocos países en desarrollo enfrentan estos problemas.

Todos estos argumentos son básicamente ejemplos específicos del análisis precedente: son intervenciones de comercio cuyos efectos directos pueden ubicarse por medio de los sectores de distribución y empresas. Pero también tienen efectos sistémicos porque inciden sobre clases enteras de políticas. Por ejemplo, incluso en el caso de que algunos subsidios específicos resultaran ventajosos, dada la dificultad para determinar cuáles serían estos casos y evitar su monopolización por parte de grupos de interés, una prohibición general podría resultar conveniente. Alternativamente, si los gobiernos se han forjado una buena reputación en el uso provisional de la política comercial para estabilizar los ingresos reales de los pobres, las prohibiciones generales podrían generar incertidumbre en sectores que hasta el momento no han sido objeto de intervención. No cabe duda de que resulta sumamente complejo poder hacer estas determinaciones en la práctica, por lo que todo lo que podemos hacer es rogar por que se hagan sobre la base de pruebas concretas relativas al desempeño del gobierno y no sobre su potencial teórico.

---

<sup>14</sup> En principio, el acuerdo no restringe los subsidios a la producción, pero para los países en desarrollo, las disciplinas son relativamente deficientes. Un socio comercial tendría que demostrar un perjuicio real antes de tomar medidas compensatorias, lo que parece poco probable para el tipo de subsidios que pudieran contribuir a aliviar la pobreza.

Finalmente, algunos autores han sostenido —por ejemplo, Rodrik (1997)— que una mayor apertura reduce las posibilidades del gobierno de incrementar la recaudación porque ya no resulta tan fácil gravar a los factores móviles. De ser así, el gasto social y redistributivo pudiera verse amenazado. En su forma directa, este argumento es válido solamente para los factores que pueden desplazarse de localidad en respuesta a incentivos tributarios (y de otra índole), por lo que el comercio internacional tiene una pertinencia apenas indirecta. Por ejemplo, la reducción general de los obstáculos al comercio desde mediados de los años 80 ha facilitado “reducir la cadena de valor”, lo que supuestamente fomenta la movilidad del capital.

En el ámbito del comercio, el incremento de la competencia internacional hace que para un país resulte más costoso gravar las exportaciones tanto por la erosión de la base tributaria como por la distorsión de los patrones de producción. Sin embargo, no queda claro si los países han tenido alguna vez mayor espacio para estos impuestos en el sector de las manufacturas, donde los obstáculos al comercio se han manifestado con mayor fuerza en las últimas décadas. Un ejemplo en el que la propia política del país pesa más que las condiciones internacionales (las políticas de otros) sería si la reducción de los aranceles aplicados a un bien haría más difícil gravar a los productores locales porque estos bien podrían amenazar con trasladarse al exterior y servir al mercado desde fuera. En este caso, los criterios de eficiencia general igualmente obligarían a reducir los aranceles. Sin embargo, si por alguna razón, no puede gravarse el consumo del bien en lugar de su producción (y recordemos que la reducción de aranceles habrá disminuido los precios al consumidor, por lo que habría posibilidad de imponer un tributo al consumo), se corre el peligro de que los gobiernos pierdan ingresos fiscales. Obviamente, como indicáramos antes, la caída de la recaudación no conduce inevitablemente a una disminución del alivio de la pobreza.

La incapacidad para gravar el capital es a todas luces un problema para los gobiernos que pretenden aplicar políticas redistributivas y reduce la gama de opciones disponibles. Sin embargo, esto no debe interpretarse como que anula todas las posibilidades. En primer lugar, casi todos los países recaudaron apenas una pequeña proporción de sus ingresos a partir del gravamen al capital, incluso cuando sus economías eran muy cerradas. En segundo lugar, muchos gobiernos de hecho subsidian las inversiones internas en lugar de inquietarse por no poder gravarlas. En tercer lugar, existen otras políticas redistributivas que no son vulnerables a esta dificultad. Por ejemplo, para luchar contra la pobreza, Bowles (1999) menciona la reforma agraria, la reasignación de los derechos de propiedad implícita en el uso de los bienes comunes, la gestión pública del riesgo, mayor rendición de cuentas en la prestación de los servicios públicos y eliminación o reducción de la discriminación. Ninguna de estas medidas resulta

sencilla, pero demuestran indudablemente que la imposición tributaria al capital no es la única vía para ayudar a los pobres.

## F. Impactos, riesgos y vulnerabilidad

El análisis estático que hemos presentado compara hasta ahora dos escenarios perfectamente estables, pero lo cierto es que el mundo real está repleto de impactos. Es por ello que lo ideal sería intentar abordar más directamente los efectos de la liberalización del comercio sobre las *probabilidades* de caer en la pobreza (o de salir de ella) en un mundo incierto. También debemos reconocer que las respuestas de los actores económicos a estas probabilidades pueden, a su vez, reforzar los efectos estáticos que hemos analizado.

El análisis más simple del riesgo parte del supuesto de que tanto la economía internacional como la economía interna están sujetas a impactos aleatorios independientes. Al aumentar la exposición externa, la liberalización del comercio incrementa el peso de los impactos externos respecto de los impactos internos en la determinación del bienestar nacional<sup>15</sup>. La mera noción de propagación del riesgo indica que con bajos niveles de comercio, un incremento de la liberalización comercial tendería a reducir el riesgo global, porque es poco probable que las condiciones tanto internacionales como internas sean, simultáneamente, muy buenas o muy malas, es decir, que se compensen entre sí. Sin embargo, si los impactos externos son mucho mayores que los impactos internos, el riesgo podría aumentar, y si los impactos externos e internos tuvieran una fuerte correlación positiva, la compensación sería más bien débil.

La aplicación más obvia del criterio de riesgos independientes se presenta si los agricultores producen un cultivo que la liberalización transforma de bien no transable a bien transable. Dejando de lado por ahora toda consideración de las políticas de estabilización de precios, parecería que es muy posible que este cambio reduzca la variabilidad general, ya que además del argumento de propagación del riesgo, los mercados mundiales son en su mayoría más estables que los mercados locales, porque ya globalizan muchos de los impactos compensatorios. Pero existe también la posibilidad de que la liberalización lleve a los agricultores a cambiar del cultivo  $x$  (digamos, alimentos de subsistencia) al cultivo  $y$  (cultivo comercial). Su riesgo general cambia entonces del riesgo  $x$  al riesgo  $y$ , por lo que el riesgo bien podría aumentar. Sin embargo, si este cambio se realiza conscientemente y no tiene efectos secundarios más allá de los

---

<sup>15</sup> Los impactos externos, obviamente, se transmiten por medio de las relaciones analizadas anteriormente. De la misma forma, estos impactos transferirán distintas cantidades de riesgo hacia los pobres según las especificidades del caso: una gran cantidad si el sector tiene un uso intensivo de mano de obra informal, poca si los impactos sobre los precios son absorbidos por un comprador oficial de los cultivos de exportación. Por lo tanto, los sectores que tienen distribuciones aparentemente similares de impactos internacionales pueden tener implicaciones muy diferentes para la distribución de las probabilidades de impacto que enfrentan los pobres.

agricultores que toman tal decisión, no ha de empeorar la situación de bienestar, ya que incluso si aumenta el riesgo, también podría aumentar el rendimiento. En consecuencia, al igual que con el ejemplo precedente sobre la migración rural-urbana, el aumento del bienestar esperado podría estar relacionado con el aumento de la pobreza observada si los agricultores aceptan un riesgo mayor a fin de obtener mayores rendimientos no obstante sufrir periódicamente la mala suerte que esto entraña.

Obviamente, el cambio de cultivos de subsistencia a cultivos comerciales pudiera no hacerse con conocimiento de causa (los gobiernos no siempre divulgan información precisa sobre el riesgo) y puede haber efectos secundarios importantes. Oxfam-IDS (1999) describe la forma en que, en las zonas rurales de Zambia, el cambio a los cultivos comerciales del maíz aparentemente eliminó la provisión de conocimientos y semillas que se requieren para las variedades de subsistencia, lo que impidió a los agricultores regresar a los métodos tradicionales tras la desaparición de los cultivos comerciales. Además, los cambios entre cultivos pueden tener graves implicaciones para la distribución de los ingresos al interior de la unidad familiar. Si, por ejemplo, los hombres adultos reciben rentas por concepto de cultivos comerciales pero las mujeres y los niños absorben el riesgo del fracaso en el sentido de su situación de nutrición y escolaridad, la decisión de cambiar podría empeorar la pobreza entre estos últimos, e incluso podría no mejorar la situación de bienestar de la unidad familiar en general. Sin embargo, desde el punto de vista analítico, lo importante es que no toda caída posterior en la pobreza es el resultado de una fallida liberalización previa del comercio.

Como interpretación alternativa del párrafo precedente, podría decirse que la incapacidad para soportar los riesgos implícitos en la producción de cultivos comerciales puede explicar la poca disposición a aspirar a rendimientos promedio más altos que crea el comercio, por lo que también podría explicar algunas respuestas aparentemente decepcionantes de la oferta ante las reformas comerciales. Si lo que les espera es una catástrofe de haber problemas, los pobres podrían no estar en capacidad de tomar la iniciativa (Morduch, 1994). Las imitaciones de política de esa afirmación es que debe considerarse con toda seriedad si la incapacidad de asumir los riesgos refleja distorsiones en, por ejemplo, la propiedad de los activos o en los mercados de capital. La creación de un nivel mínimo garantizado de ingreso real por medio de políticas como los sistemas permanentes de empleo público podría aumentar considerablemente las respuestas de la oferta y los beneficios de la liberalización del comercio para los ingresos (Véase la sección I más adelante).

Existe el temor de que, como la liberalización (sobre todo en el contexto de la Ronda de la OMC) modifica el conjunto de políticas viables, afecta la capacidad de los gobiernos para poner en práctica políticas de estabilización de precios. De

allí que, por ejemplo, si antes de la liberalización se estabilizasen los precios internos variando el carácter restrictivo de la política comercial (por ejemplo, aplicar gravámenes variables, o permitir importaciones sólo en períodos de escasez), el pasar a un arancel fijo podría aumentar la inestabilidad interna. Es por ello que, por ejemplo, las limitaciones que impusiera la Ronda Uruguay sobre los gravámenes variables o los subsidios a las exportaciones pudieran incrementar la inestabilidad y, en consecuencia, la pobreza en ciertas economías, incluso aunque hayan aumentado los ingresos promedio. Sin embargo, no queda claro cuán importante es esta posibilidad: no tenemos conocimiento de casos documentados que permitan comprobar que esto realmente ha ocurrido<sup>16</sup>.

Quisiéramos referirnos brevemente al tema de los datos a nivel de país. Existe el supuesto de que las economías más abiertas sufren en mayor medida los impactos sobre la relación de intercambio (por ejemplo, Rodrik, 1998) y que esto, a su vez, desacelera su desarrollo o empeora su bienestar. La primera parte de este enunciado tiene por lo menos dos elementos. En primer lugar, si la apertura fomenta la especialización, cabría esperar que la relación neta de intercambio (relación precios de importación - precios de exportación) se haga más volátil con la apertura. De hecho, este no parece ser el caso; véanse, por ejemplo, Lutz y Singer (1994) y también Easterly y Kraay (1999), quienes concluyen que los países muy pequeños no tienen una volatilidad peor que los países más grandes. Segundo, una volatilidad dada de la relación de intercambio entraña una mayor volatilidad del ingreso nacional mientras más abierta sea la economía, y es de esperar que la apertura aumente con la liberalización del comercio (e igualmente con la reducción del tamaño del país). Este segundo elemento sí cuenta con apoyo empírico, en Rodrik (1998) e Easterly y Kraay (1999).

Una pregunta importante que se relaciona con este aspecto tiene que ver con el hecho de si las economías más abiertas y liberales generan mayores o menores impactos internos; lo cierto es que la situación puede seguir cualquiera de los dos sentidos. Krueger (1990b) sostiene que la apertura fomenta mejores posiciones de política en general. Por su parte, Rodrik (1998) dice que las economías más abiertas tienen mayor volatilidad en el ingreso total, lo que indica que el elemento de la relación de intercambio domina los elementos de los impactos locales. Sin embargo, la volatilidad de los ingresos no implica necesariamente una mayor volatilidad del consumo, ya que las economías abiertas pueden estar en mejor capacidad de suavizar el consumo (además de las inversiones y el gasto público) con las importaciones. Por lo tanto, en términos generales, la liberalización del comercio tiene implicaciones hasta cierto punto ambiguas para la estabilidad macroeconómica.

---

<sup>16</sup> Y mucho nos complacería saber de su existencia.

Queda claro entonces que la relación entre la liberalización del comercio y el riesgo y la vulnerabilidad es sumamente importante, y no obstante, es muy poca la investigación que se hace sobre este aspecto. Podemos ciertamente conseguir ejemplos en los cuales los impactos adversos han llevado a algunas personas a caer en una pobreza que habrían podido evitar de no haberse realizado la reforma, pero estas observaciones no bastan por sí solas como argumento sólido en contra de la liberalización. Al igual que en el caso de los arreglos de compromiso entre personas que mencionamos anteriormente al analizar los resultados estáticos, debemos considerar los arreglos que toda persona debe hacer con el correr del tiempo y según los estados de la naturaleza. Resultaría perfectamente racional aumentar voluntariamente el riesgo *ex-ante* de la pobreza a cambio de un ingreso promedio suficientemente más alto.

### **G. Crecimiento económico, desarrollo y tecnología**

El crecimiento económico es el factor clave para mantener un alivio permanente de la pobreza (Véanse, por ejemplo, Bruno, Ravallion y Squire, 1996, y Roemer y Gugerty, 1997). A menos que el crecimiento empeore gravemente la distribución del ingreso, la proporción de la población que vive en condiciones de pobreza absoluta disminuirá a medida que aumenten los ingresos promedio. Los datos parecen indicar que, aunque el crecimiento puede estar relacionado con una mayor desigualdad (o el declive económico con una disminución de la desigualdad), los efectos sobre la pobreza tienden a verse dominados por los efectos directos positivos del crecimiento (Véanse, por ejemplo, Demery y Squire, 1996, sobre África). Este efecto también parece generalizarse hacia los muy pobres (menos de \$1 diario) —Ravallion y Chen (1996) o Bruno, Ravallion y Squire (1996)— aunque, con unos niveles de ingresos tan bajos, los impactos pequeños tienen grandes consecuencias, y Demery y Squire (1996) asoman algunas pruebas de lo contrario en África. En un trabajo reciente, Dollar y Kraay (2000) concluyen que los ingresos del quinto más pobre de la población creció uno a uno con el PIB per cápita en una muestra de 80 países en el transcurso de cuatro décadas. Esto es prueba tanto del crecimiento inducido por la apertura comercial como de aquel generado por otros estímulos. Podríamos decir, a manera de posible explicación de estos resultados, pero quizá de manera independiente de los mismos, que por lo general, resulta más sencillo para el gobierno aumentar los recursos para las políticas de alivio de la pobreza si los ingresos son mayores o están aumentando.

Por lo tanto, en líneas generales, si tienen algo de cierto las aseveraciones de que la apertura aumenta el crecimiento, resultaría razonable esperar obtener efectos beneficiosos sobre la pobreza por esa única ruta. Ciertamente, antes de proceder a adoptar la posición contraria, tendríamos que solicitar información muy sólida sobre casos específicos que demuestren que una determinada liberalización del comercio empeoró gravemente la distribución de ingresos. Sin

embargo, conviene destacar que el crecimiento "neutro" debe ser fuerte para que pueda estabilizar el número *absoluto* de pobres de una sociedad en expansión. Cada año, el crecimiento de la producción debe mantener el mismo ritmo que el crecimiento demográfico y agregar un cierto margen adicional para poder sacar de la pobreza al creciente número de pobres. Por lo tanto, confiar en el crecimiento y en los efectos de la liberalización del comercio sobre el crecimiento probablemente no sea suficiente para abordar los problemas de la pobreza a mediano plazo. También se requiere de una política consciente.

¿Y qué de la liberalización del comercio y el crecimiento? Este tema aviva la controversia. Existen pruebas de que, incluso permitiendo las tensiones del ajuste, la liberalización normalmente impulsa el crecimiento en un plazo relativamente corto (Véanse, por ejemplo, Departamento de Evaluación de las Operaciones, 1992, y Greenway et al, 1998). Sin embargo, no queda claro si esto refleja un mejoramiento puntual de la eficiencia o un incremento a largo plazo de su crecimiento. El primero tiene algo de valor, pero es el segundo el que realmente importa.

Se ha generalizado la creencia de que la apertura, definida en términos bastante amplios, estimula el crecimiento. El estudio de Frankel y Romer (1999) figura entre los trabajos más recientes y más convincentes que favorecen esta opinión, aunque algunos de los otros trabajos citados más comúnmente —por ejemplo, Dollar (1992), Sachs y Warner (1995), Edwards (1998)— han recibido fuertes críticas de Rodríguez y Rodrik (1999). Más aún, desde nuestra perspectiva, es importante destacar que estos últimos estudios incluyen el libre comercio (el *resultado* de la liberalización del comercio) como apenas uno de varios indicadores de apertura y aducen que, en general, parece tener una incidencia más bien menor en el resultado global (ver, por ejemplo, Harrison, 1996).

Es nuestro parecer que la debilidad de la relación empírica entre el comercio liberal y el crecimiento refleja en parte las grandes dificultades para medir las posiciones comerciales una vez que nos encontramos al interior de una cuasi-autarquía: por ejemplo, hay que globalizar los aranceles, evaluar y luego globalizar las restricciones cuantitativas y, finalmente, medir el nivel de credibilidad de la aplicación (Ver Winters, 2000c). En general, la evaluación más justa de las pruebas es que, a pesar de la clara plausibilidad de esta relación, el libre comercio por sí solo no se ha vinculado hasta ahora, de forma inequívoca y universal, con un subsiguiente crecimiento económico. Pero es igualmente cierto que no se le tiene tampoco como impedimento. Más aún, la liberalización del comercio tiene una función positiva que cumplir como parte de un conjunto de medidas dirigidas a promover un mayor uso del mercado, una intervención de política más estable y menos arbitraria, una mayor competencia y la estabilidad macroeconómica. Con la excepción de esta última, un régimen de libre comercio es probablemente esencial para alcanzar estas metas a largo plazo, y

probablemente contribuya también a lograr la estabilidad macroeconómica (Krueger, 1990b). Por lo tanto, entendida como un todo, la liberalización del comercio es un importante factor del desarrollo económico.

Toda relación entre la apertura y el crecimiento probablemente se concrete, al menos en parte, mediante la intensificación del progreso técnico: por ejemplo, poniendo nuevos insumos, nuevas tecnologías o nuevas técnicas de gestión a la disposición de los productores locales. Estos flujos podrían provenir del comercio —ya sea importaciones o exportaciones— o de flujos directos de tecnología provenientes del exterior.

Las pruebas de que el acceso a las importaciones mejora el desempeño son bastante sólidas —Esfahani (1991) y Feenstra et al (1997)— mientras que los datos que postulan una relación entre las exportaciones y la tecnología son, para sorpresa de algunos, menos contundentes. Si bien existen macro estudios y estudios de caso que mencionan ciertos vínculos, persisten las dudas en torno a la existencia de trabajos detallados y formales basados en datos sobre empresas: Bigsten et al (1999) menciona vínculos para África, mientras que Kraay (1997) se expresa con ambigüedad sobre China y Tybout y Westbrook (1995) no observan nada para América Latina. También es sumamente difícil probar que la IED impulsa la eficiencia (Ver, por ejemplo, Haddad y Harrison, 1993). En ambos casos, el problema es una relación causal: la eficiencia y la exportación están relacionadas porque los inversionistas eligen empresas y sectores eficientes. Aunque no cabe duda de la relación entre la apertura y el dinamismo de una economía, esta resulta a veces más compleja de lo que los economistas prefieren creer. La apertura probablemente requiere de varias políticas o condiciones concomitantes antes de poder generar crecimiento.

Huelga decir que los flujos tecnológicos no necesariamente dependen únicamente del comercio o las transferencias comerciales de conocimiento; pueden surgir de manera autónoma o por medio de intervenciones directas en la investigación y el desarrollo a favor de los países en desarrollo. Un ejemplo de esto último se da con la revolución verde, que produjo y difundió variedades de grano de alto rendimiento a muchas partes del mundo en desarrollo. Aunque muchos analistas consideran que la revolución verde constituyó un paso importante en pos del alivio de la pobreza, los mecanismos mencionados son bastante complejos. Por ejemplo, los sectores no agrícolas han sido en algunas ocasiones los principales beneficiarios en razón de un aumento de la demanda de insumos adquiridos si existían industrias locales para satisfacer la demanda de bienes de consumo y equipamiento —Moseley (1999)— o si había aumentado la demanda de servicios locales (Melloor y Gavian, 1999). Ambos ejemplos tienen importantes efectos secundarios de un mercado a otro. Alternativamente, el ingreso se ha transferido de los agricultores a los compradores netos de alimentos por medio de políticas que obligaron a absorber la producción agrícola

internamente en lugar de exportarla (Véase Quizon y Binswanger, 1986n sobre la India).

El tema de la propiedad intelectual y el acuerdo ADPIC es una cuestión sumamente sensible en el área de la apertura y la tecnología. En efecto, el acuerdo ADPIC de la Ronda Uruguay obliga a los países en desarrollo a pagar más por utilizar ciertas tecnologías, lo que trae como consecuencia que se reduzcan los ingresos y se disminuya el uso de esas tecnologías. No obstante, el aumento de las recompensas puede estimular el flujo de tecnología hacia los países en desarrollo, aunque hasta la fecha, no se cuentan con pruebas fehacientes en ese sentido. La comercialización de la propiedad intelectual también podría sesgar el proceso y alejarlo de la satisfacción de las necesidades de los pobres, dado que, colectivamente, estos representan un mercado muy pequeño. Por lo tanto, además de la creación de los derechos de propiedad intelectual, debería prestarse debida atención a las antiguas fuentes de tecnología financiadas con recursos públicos, así como a velar por que los DPI no bloqueen las opciones de desarrollo de tecnologías de cultivo y productos de salud para los pobres que sean eficaces en función de los costos. Como ejemplos fundamentales de esta situación podríamos mencionar quizás las dificultades de Sudáfrica para adquirir los medicamentos contra el SIDA a un costo razonable y el fracaso de las compañías farmacéuticas para trabajar seriamente en el área de la malaria.

Parece imposible hacer en estos momentos generalizaciones convincentes sobre la forma en que el comercio y la tecnología pudieran interactuar en sus efectos sobre la pobreza. Sin embargo, podríamos reiterar el argumento presentado en la sección D de que la composición sectorial y las intensidades factoriales de los sectores afectados serán elementos importantes para determinar dichos efectos, y no si en una industria determinada la tecnología utiliza o ahorra mano de obra.

El crecimiento no aparece explícitamente en el esquema analítico de la figura 2, pero no por ello debe olvidarse. El crecimiento afectará los precios relativos así como los ingresos generados por el sector de las empresas tanto en relación con los salarios promedio y las tasas de rendimiento como en cuanto al número de personas que trabajan en ese sector. Al generar una mayor demanda, el crecimiento ayudará a los gobiernos a incrementar la recaudación. Si el crecimiento se basa en las mejoras tecnológicas, afectará los ingresos generados por el sector de empresas e incrementará la producción que las unidades familiares agrícolas pueden generar a cualquier nivel dado de precios.

## **H. Ajuste a corto plazo**

### **Costos del ajuste**

La opinión general es que la liberalización del comercio trae consigo beneficios a largo plazo, pero en mayor o menor medida se requiere ajustar el conjunto de la producción del país para lograr dichos beneficios. Si el ajuste es costoso, la liberalización podría desembocar en períodos de declive y pobreza antes de que puedan observarse mejoras.

Para poder evaluar los beneficios económicos generales de la liberalización, es fundamental diferenciar entre los costos sociales y los costos privados del ajuste. Los primeros representan pérdidas netas para la sociedad, como por ejemplo, mayor desempleo. Los segundos son los costos privados que compensan las ganancias obtenidas por otros conceptos; por ejemplo, la pérdida de empleos que existían únicamente en razón de subsidios o distorsiones. Sin embargo, a los fines del análisis del impacto sobre la pobreza, esta diferenciación es menos importante. Nuestra pregunta busca saber más bien si las personas u hogares caen temporalmente en la pobreza mientras la economía se ajusta al libre comercio y qué puede hacerse para evitar esto y ayudarles llegado el caso.

El problema de ajuste más importante reside en los mercados de factores, en especial el empleo, por lo que nos concentraremos en este aspecto. Aquí se plantean dos interrogantes: ¿cuánto duran los problemas de desempleo y subempleo y quién los sufre? (Los costos del ajuste o la transición son por naturaleza temporales. Las pérdidas permanentes son estrictamente materia de secciones anteriores aunque, obviamente, se requiere tener una gran confianza en nuestras propias herramientas analíticas y empíricas para afirmar que es posible separar por anticipado las pérdidas temporales de las pérdidas permanentes de empleos).

### **¿Cuánto dura el desempleo?**

La clave para responder esta pregunta reside en la velocidad de la rotación de la mano de obra y la flexibilidad del mercado laboral. Desafortunadamente, parece haber muy poca investigación que se ocupe directamente de la rotación de mano de obra en los países en desarrollo (Matusz y Tarr, 1998). Estos autores opinan que, en los países industrializados (donde la liberalización entraña con mayor frecuencia la contracción de un sector, no su desaparición), esta rotación es sorprendentemente rápida en la mayoría de las circunstancias. De ser así, el desempleo de trabajadores desplazados será relativamente corto. En algunos casos, los trabajadores desplazados de empleos con salarios bajos no sólo encontraron trabajo muy rápidamente, sino además con mejores salarios (Jacobson, 1978). En los países en desarrollo, estos beneficios benignos son también una posibilidad realista, aunque las pruebas se basan en datos agregados de empleo y no en encuestas de trabajadores. Por ejemplo, Mauricio ha logrado combinar una liberalización limitada del comercio (en una zona franca industrial) con la reducción de la pobreza (Véase, por ejemplo, Milner y Wright,

1998, quienes observan un incremento de los salarios de la mano de obra no calificada y femenina con el auge de las exportaciones). Panamá es otro ejemplo: una fuerte liberalización del comercio en 1996-1997 y de la reglamentación interna en años anteriores condujo a la disminución del desempleo (16,2% a 13,2% en un año), así como a la reducción de la pobreza a medida que aumentaron los salarios en el sector informal y los trabajadores pobres reincorporaron al sector formal. Harrison y Revenga (1998) concluyen que el empleo en el sector manufacturero aumentó de manera casi inmediata luego de ejecutada la mitad de los casos de liberalización que estudiaron; la otra mitad está conformada en su mayoría por economías en transición en las cuales la contracción general generó un entorno muy desfavorable para los trabajadores desplazados por el comercio.

Sin embargo, la vida no es necesariamente tan primorosa, ni siquiera en las liberalizaciones "ordinarias" (es decir, en economías que no están en transición). Los trabajadores pueden sufrir pérdidas duraderas y profundas de ingresos si anteriormente habían disfrutado de niveles muy altos de protección o si habían acumulado un fuerte capital humano en una empresa específica. Por ejemplo, Jacobson et al (1993a,b) observan que los trabajadores estadounidenses despedidos luego de una permanencia prolongada en sus empleos devengaron 25% menos de sus salarios previos al despido luego de cinco años. Rama y Maclsaac (1999) concluyen que los empleados desplazados del Banco Central de Ecuador en 1994 habían readquirido en promedio apenas 55% del salario que devengaban antes de ser despedidos luego de transcurridos 15 meses, no obstante las tasas en general bajas de desempleo. Mills y Sahn (1995) determinaron que de los trabajadores públicos de Guinea despedidos entre 1985 y 1988, la mitad de los que encontraron nuevos empleos obtuvo un aumento de ingresos. No obstante, la situación de desempleo de estos trabajadores superó en promedio dos años, y 30% de ellos aún se encontraba sin trabajo para 1992.

Cuando se emprenden reformas de envergadura, con frecuencia se argumenta que las cosas deben empeorar antes de que comiencen a mejorar. Es necesario que haya una contracción fiscal inmediata y que se desmantele totalmente la "antigua manera de hacer las cosas" para poder crear emergerán nuevas soluciones. Bajo estas circunstancias, no debe causar sorpresa que haya un desempleo transitorio, y el factor clave de su duración será contar con estructuras institucionales que permitan el desarrollo de nuevas actividades. Entre estas últimas cabría mencionar la libertad de crear nuevas empresas, la capacidad para obtener servicios de parte de las compañías de servicios públicos, la protección de los derechos de propiedad y la existencia de mercados de crédito. Acá *no* se incluyen las políticas destinadas a demorar el cambio mediante la protección del empleo y los empleadores existentes, salvo quizás a muy corto plazo. Estas demoras socavan la credibilidad de la reforma y obstaculizan el desarrollo de nuevas actividades, como observamos, por ejemplo,

en Polonia en 1990-1991 (Winters y Wang, 1994) y la India a principios de los 90 (CUTS, 1999).

La conclusión, una vez más, es que resulta difícil hacer una generalización sobre cuán profundas y duraderas serán las pérdidas de la transición. Es necesario conocer las circunstancias específicas de los sectores afectados. No obstante, los costos podrían ser mayores mientras más protegido haya estado el sector originalmente y mayor haya sido el impacto. Los mercados laborales que sufran impactos muy severos pueden perder toda funcionalidad porque incluso la rotación normal de mano de obra se detiene, ya que los empleados no se atreven a renunciar por temor a no encontrar un nuevo trabajo. Es por esto que las grandes reformas —por ejemplo, transición— o las reformas concentradas —por ejemplo, el cierre de la única fábrica del pueblo— parecería tener mayores posibilidades de generar pérdidas transitorias a través del desempleo que las reformas más generales. Sin embargo, son precisamente los sectores con el mayor nivel de protección o las economías con la distorsión más generalizada que ofrecen los mayores rendimientos a largo plazo con las reformas.

### **Desempleo transitorio y pobreza**

El desempleo transitorio (o la disminución de las recompensas por destrezas) es una situación infortunada para todo aquel que debe pasar por ello, pero no conduce necesariamente a la pobreza. Las personas que han vivido a salvo de la pobreza durante cierto tiempo por lo general tendrán activos, o acceso a crédito, con los cuales satisfacer el consumo. Por lo tanto, en el caso de estas personas, se trata de impactos como los que se analizan en este trabajo, sólo que más prolongados. Pero las personas pobres cuentan con muy pocos activos, por lo que no podrán lidiar con ni siquiera el menor de los períodos de desempleo. Por lo tanto, cambiar incluso de un trabajo no calificado en el sector informal a otro de la misma índole podría causar grandes penurias, sobre todo si el estrés temporal que ello hubiera podido generar tuvo consecuencias permanentes o semipermanentes, como perder el puesto en la lista de espera por una casa de alquiler o para recibir servicios educativos. Esto quiere decir que la atención que se presta al desempleo transitorio debería concentrarse principalmente en quienes desde el principio eran pobres o casi pobres. No siempre ocurre así en la práctica, dado que normalmente la clase media está mejor organizada y tiene mayor influencia política que la clase pobre.

#### **I. Comercio y pobreza: Implicaciones de política**

Este trabajo se ocupa principalmente de la economía positiva de la política comercial y la pobreza (es decir, los hechos analizados deducidos de la mejor manera posible), pero en última instancia, estos aspectos despiertan interés sobre todo porque a partir de ellos se busca responder a la pregunta normativa

“¿Qué debemos hacer?”. Quisiéramos concluir, por lo tanto, con un breve análisis de algunos de los problemas de política que esto entraña.

El debate precedente indica que la liberalización del comercio puede tener efectos tanto positivos como negativos sobre la pobreza. Si el alivio de la pobreza constituye una meta importante de la política nacional, es importante pensar en la forma de manejar la política de comercio internacional para contribuir al logro de esta meta. En esta sección se abordan brevemente algunas respuestas de política posibles, comenzando con la política comercial para luego ocuparnos de un amplio conjunto de lo que llamaríamos políticas complementarias. No se examina en esta parte las soluciones de compromiso entre la pobreza y otras metas, pero se comienza reiterando que, incluso en materia de pobreza, existe este tipo de arreglos.

### **Evaluación de la política**

Si nuestra intención es participar en el debate, necesitamos una herramienta de medición con la cual poder evaluar la política. Si el criterio es condenar cualquier impacto que disminuya los ingresos de siquiera una persona, entonces todo análisis resulta innecesario. Habida cuenta de la heterogeneidad de las unidades familiares y la naturaleza en extremo redistributiva de la política comercial entre las personas en la economía interna, todas las políticas reprobarán esta prueba. Incluso el requerimiento de que ninguna unidad familiar ha de caer temporalmente en situación de pobreza podría resultar extremadamente restrictivo para permitir acción alguna en los países pobres. Podría resultar más apropiada la visión más utilitaria de que debería reducirse el número de hogares (o personas) en situación de pobreza, aunque incluso en este caso es necesario modificar ligeramente el enunciado prestando atención a la profundidad de la pobreza y a las distintas formas en las diferentes dimensiones de la pobreza responden a los impactos.

En la práctica, también es importante recordar que es más sencillo identificar a los perjudicados por la política comercial que a los potenciales ganadores. Los “perdedores” de las reformas son identificables, concretos y personificados — Krueger (1990a)— mientras que los ganadores son poco claros y se presentan como potenciales y teóricos. Sólo en una determinada cantidad de casos es posible determinar con confianza los sectores que resultarán beneficiados (por ejemplo, cuando se eliminan los grandes impuestos a las exportaciones), pero incluso en esos casos, aunque pudiéramos identificar a los propietarios de capital y recursos que tienen posibilidades de beneficiarse, es casi imposible nombrar por anticipado a los trabajadores que ocuparán los nuevos empleos o que se beneficiarán del aumento de los salarios. Si a esto sumamos una tendencia natural a dar mayor peso (y, en consecuencia, a manifestarnos con mayor empeño sobre ello) a la disminución del bienestar que a los aumentos

equitativos, es fácil comprender que la actitud frente a la liberalización del comercio se incline más hacia la antipatía. Más aún, lo que ocurre generalmente es que los pobres tienen mucho menos capacidad para exponer sus inquietudes que la clase media o la élite.

Nada de lo aquí expresado debe interpretarse como que toda crítica a la liberalización del comercio es errónea y sesgada, pero sí como una advertencia de que el volumen de las opiniones no es indicador suficiente de los verdaderos méritos de un cambio de política. También recalca la importancia del liderazgo político para explicar los méritos relativos de las distintas políticas, incluso las difíciles y sutiles como la liberalización del comercio.

### **Política comercial**

Consideremos, en primer lugar, cómo pudiera manejarse la reforma comercial misma desde la perspectiva de la pobreza. Una respuesta ante el temor de que la liberalización del comercio generará pobreza es “no aplicarla”, pero ello no resulta satisfactorio. Si bien se ha hecho difícil aislar empíricamente los efectos del libre comercio sobre el crecimiento económico, existe un amplio consenso en que tiene un importante papel que cumplir. No sólo tiene ventajas directas, sino que además ocupa un lugar prominente en la constelación de políticas dirigidas a lograr eficiencia y competencia en los mercados, así como transparencia y predictibilidad en la formulación de las políticas. Es por ello que, a largo lazo, el libre comercio contribuye al alivio de la pobreza y debería figurar entre las herramientas de los gobiernos conscientes del problema de la pobreza.

Otra respuesta ante la liberalización es “no aplicarla toda; si bien todo el mundo está a favor de la liberalización en general, ciertos productos o sectores deberían estar exentos”. De hecho, todos los países tienen esas excepciones —por ejemplo, agricultura en Europa, confección en Estados Unidos— pero eso no las convierte necesariamente en buenas decisiones económicas. No cabe duda de que existen casos en los cuales una intervención aislada en el comercio resultaría beneficiosa para el bienestar económico inmediato o el alivio de la pobreza. Sin embargo, habida cuenta de las dificultades para determinar estos casos, prevenir su monopolización por parte de grupos de interés y evitar enviar el mensaje de que cabildear a favor de la intervención tiene su recompensa, en términos generales, es poco probable que resulte beneficioso ocuparse de ellos. Por lo tanto, aunque no es necesario recorrer todo el camino del libre comercio para cosechar los frutos del liberalismo, no existen argumentos sólidos que justifiquen la planificación de un conjunto de excepciones. Se requieren pruebas muy concretas sobre la eficacia de estas intervenciones, y es justamente eso lo que, en términos generales, no tenemos. No basta simplemente con mencionar la experiencia del Asia Oriental para persuadirnos. El argumento de que las intervenciones de comercio en esta región fueron importantes o beneficiosas no

está exento de controversia (Lee, 1995, sostiene justamente lo contrario en el caso de Corea), y no existe ni la más remota certeza de que otros países cuenten con las instituciones de formulación de políticas para poder repetir con eficacia las políticas de los países del Asia Oriental.

Una tercera respuesta sería “no la aplique ahora”. Esta respuesta es más útil en algunas circunstancias. Por ejemplo, la reforma comercial en medio de una recesión posiblemente genere un desempleo transitorio mayor y más duradero que si se realiza durante un auge; si es necesario realizar inversiones para permitir la exportación de bienes de calidad exportadora, quizás sea conveniente dejar pasar cierto tiempo para que esto ocurra. Sin embargo, existe una enorme diferencia entre comprometerse a la ejecución de políticas con largos períodos de ajuste y posponer la liberalización porque “no es el momento oportuno”. La clave en este caso es confiar en que la reforma realmente se llevará a cabo. Los costos del ajuste pueden ser inferiores si este puede propagarse de alguna manera con el correr del tiempo, pero probablemente aumenten si se resiste al ajuste con la esperanza de que la amenaza de la liberalización desaparezca. Es de hacer notar que algunas reformas comerciales se han acelerado una vez iniciadas —por ejemplo, la implantación del libre comercio en la CEE, o la Ronda Kennedy de recortes arancelarios o la reducción de aranceles prevista en el Tratado de Libre Comercio de la ASEAN— por lo general a instancias del sector privado. Esto supuestamente refleja el hecho de que, una vez que se acepta que la reforma ha de efectuarse, el sector empresarial tiene gran interés en ajustarse rápidamente.

Por lo tanto, probablemente convenga efectuar una liberalización comercial de envergadura por etapas secuenciales, de la misma manera que, por ejemplo, la Ronda Uruguay permitió largos períodos de ajuste. No obstante, esto no debe entrañar la mera posposición de los ajustes más grandes por el mayor tiempo posible, sino prestar atención a las distintas necesidades de ajuste de los diferentes sectores y a las interacciones entre las distintas partes del conjunto. Por ejemplo, si los insumos y productos de un determinado sector se liberalizan a tasas muy diferentes, el sector en cuestión podría enfrentar incentivos negativos para la producción durante la transición (si los aranceles sobre la producción descienden más rápidamente que los aranceles a los insumos) o incentivos excesivamente positivos. Cualquiera que sea el período de transición, es importante que exista un compromiso verosímil con la meta final, dado que sin él ni las actividades de producción actuales ni las potenciales parecerán convenientes y el esfuerzo se desviará hacia el cabildeo.

### **Políticas compensatorias específicas**

Si la liberalización del comercio causa pobreza en algunos sectores de la sociedad, la reacción natural sería preguntar si la sociedad no puede compensar el efecto directamente. No obstante su atractivo teórico para los economistas, los

gobiernos generalmente no se sienten atraídos hacia las simples transferencias presupuestarias debido a su costo (y el obvio uso excesivo que se hace de ellas) y la percepción de que dichas transferencias contribuyen poco a solucionar “el problema” que las personas enfrentan. Por lo general se ofrece una ligera asistencia, si acaso alguna, con medidas como la capacitación, asistencia a la reubicación y apoyo temporal a los ingresos. De hecho, aunque probablemente sí tienen cierta contribución que hacer, incluso estos enfoques enfrentan serias dificultades. La capacitación oficial tiene un éxito relativo en cualquier circunstancia; lo que es peor, existen problemas a la hora de separar aquellos casos en los cuales el comercio es el culpable de aquellos donde no lo es<sup>17</sup>. Por lo tanto, a menos que se esté dispuesto a suscribir casi cualquier ajuste, la identificación de casos es una dificultad mayor.

Sin embargo, la opción menos atractiva es adquirir un compromiso general de compensar a las personas por los impactos adversos. Esto tiene costos potencialmente enormes y cambia el riesgo privado hacia el sector público, y con ello todos los problemas concomitantes de tener personas asumiendo un riesgo adicional precisamente porque conservan cualquier ganancia mientras el gobierno se queda con las pérdidas. No es función del Estado, ni tampoco resulta viable, absorber todo impacto negativo que pudiera afectar a sus ciudadanos. Sin embargo, es difícil justificar desde un punto de vista moral por qué los impactos del comercio merecen asistencia frente al ajuste mientras otros no lo ameritan.

La concesión de compensaciones de una forma que fomente el ajuste en lugar de desalentarlo agrega otra complicación. La política agrícola de Europa está concebida básicamente para proteger a los agricultores de las consecuencias de la disminución de su competitividad en la producción de alimentos, y no obstante tiene el efecto de recompensar a los agricultores actuales, no a los ex-agricultores. La compensación deja entonces de estar tan relacionada con la producción actual de los agricultores, pero como se paga sólo a los que siguen operando sus granjas, tiene el efecto de apoyar la agricultura como actividad.

En los casos en que la liberalización del comercio conduce a la pérdida de puestos de trabajo, el gobierno puede insistir en el pago de indemnizaciones pro despido, y quizás ayudar a financiarlos. Estos pagos pueden ayudar a algunas personas a evitar caer en la pobreza, pero no existen garantías de que así sea, como bien lo demuestran los llamados “nuevos pobres” de Zimbabwe, quienes

---

<sup>17</sup> Véase Decker y Corson (1995) sobre el Programa Estadounidense de Asistencia al Ajuste Comercial. Con este programa se duplica la cobertura del seguro de desempleo de 26 a 52 semanas para los trabajadores certificados como desplazados por la liberalización del comercio. Luego de graves abusos cometidos durante los primeros años de su ejecución, cuando se trataba de una simple transferencia —más de 70% de los beneficiarios regresaron a trabajar para el empleador del que alegaban haber sido desplazados— se agregó un componente de capacitación. Esto permitió identificar aquellos beneficiarios que no querían o no necesitaban capacitación, pero esto aparentemente no contribuyó en nada a incrementar la rentabilidad de los beneficiarios.

no utilizaron su dinero de manera productiva y terminaron sumándose a la masa de pobres (Oxfam-IDS, 1999). Además, los pagos de indemnizaciones se hacen generalmente por servicios prestados, no por necesidades actuales, por lo que no están del todo bien orientadas hacia el alivio de la pobreza.

### **Políticas compensatorias generales**

Estas políticas —que con frecuencia se denominan redes de seguridad social— son concebidas para aliviar la pobreza directamente de cualquier fuente. Con ellas se sustituye el problema de identificar el impacto por el de identificar a los pobres. Lo ideal es que los países ya tengan en vigencia programas de este tipo. En efecto, una parte importante de su efecto proviene de la mera existencia de dichas redes, más que de su utilización; estos programas facilitan el ajuste al asegurar a los pobres que existe un nivel mínimo (si bien apenas aceptable) por debajo del cual no se les dejará caer. Si los países que se proponen proceder con el ajuste comercial ya cuentan con estas redes de seguridad social, tienen la ventaja, frente a otros esquemas, de poder recurrir a ellas de manera automática e inmediata, a lo cual se suma la experiencia que hubieran podido acumular en su aplicación. De estructurarse sensatamente, las redes de seguridad social no tienen por qué entrañar grandes gastos: son pocas las probabilidades de que las personas recurran a ellas por decisión propia si los umbrales se fijan a niveles suficientemente bajos. Y dado que el alivio de la pobreza se reconoce en una medida más o menos universal como una responsabilidad del Estado, sería difícil cuestionar la legitimidad de estas intervenciones.

La selectividad es un problema importante en el caso de las redes de seguridad social, ya que la clase media tiene a menudo mayores posibilidades de tener acceso a ellas que los pobres. Además, un impacto comercial de envergadura podría ejercer sobre estos programas una seria presión financiera. Sin embargo, Ravallion (1999) ofrece algunas reflexiones útiles sobre cómo extender tales redes de protección social. El bienestar por trabajo productivo (el denominado *workfare*) es un buen punto de partida, siempre y cuando el salario sea suficientemente bajo, el albedrío administrativo tenga poca o ninguna incidencia sobre su aplicación y las tareas estipuladas se entiendan como actividades de interés común. De hecho, Ravallion propone que las comunidades locales seleccionen los proyectos que han de ejecutarse bajo este esquema y que las comunidades más ricas ayuden a cofinanciarlos. Pero el bienestar por trabajo productivo debe complementarse con esquemas que provean alimentos a personas como los adultos de edad avanzada y los enfermos que no puedan trabajar, así como a los niños (por ejemplo, programas de alimentos por educación). Estos esquemas complementarios podrían activarse o desactivarse según las necesidades, pero deben contar con una infraestructura permanente y mecanismos de activación sensibles y expeditos. El gasto en las redes de seguridad social es, casi por definición, contracíclico, por lo que requerirá del

firme compromiso del gobierno para velar por que el dinero no se agote en momentos de mayor necesidad.

Las redes de seguridad social no pueden ser la única respuesta a la amenaza de aumento de la pobreza como consecuencia de la liberalización del comercio, pero son una parte importante de la misma. Por lo general, pueden focalizarse mejor que otras políticas y no distorsionan mucho las fuerzas del mercado. Si los países no cuentan ya con estas políticas, deberían considerar implantarlas como parte del contexto para la ejecución de una reforma comercial que podría generar pobreza a corto plazo. Sin embargo, las redes de seguridad social no deberían obedecer a impactos específicos del comercio.

### **Políticas complementarias**

Las políticas complementarias son aquellas que resultaría de utilidad tener ya en vigor o poner en marcha de forma simultánea con la liberalización del comercio. No son políticas directamente compensatorias, sino que están concebidas para aliviar las presiones del ajuste y ayudar a las unidades familiares a evitar caer en la pobreza confiriéndoles un mayor grado de viabilidad económica.

#### **Recuadro 4: Creación de mercados en África**

El trabajo de campo de IDS-Oxfam en África produjo varios ejemplos de asistencia externa para la creación de mercados aparentemente viables de utilidad para los pobres. Por ejemplo:

##### **Horticultura en Zimbabwe**

Aunque la horticultura es relativamente subdesarrollada en la mayoría de las zonas de pequeños propietarios, un número cada vez mayor de unidades familiares comunales y reubicadas está participando ahora como productores de los principales cultivos. Este ha sido fundamentalmente el resultado de sistemas de cultivo por contrato y la terciarización o subcontratación por parte de las explotaciones comerciales a gran escala. El Consejo de Fomento de la Horticultura (HPC) calcula que cerca de 3.000 pequeños propietarios están ahora cultivando por contrato con fines de exportación, y representan aproximadamente 10% de las exportaciones de Zimbabwe (Estos productores de exportación a pequeña escala tienden a suministrar sus productos a las 4 envasadoras principales del país, que son los productores a gran escala en busca de agregar volumen y diversificar el riesgo). En enero de 1999, el HPC implantó el Programa de Enlace de Pequeños Productores con el objetivo de ofrecer a los agricultores comunales y reubicados conocimiento y destrezas para producir cultivos de exportación de alto valor fuera de la temporada regular. La calidad es un punto crucial. Un estudio sobre el mercado de frutas de Mbare demostró que los agricultores comunales y reubicados vendían cantidades limitadas de sus productos a Harare Produce Ltd. y el resto (considerado de calidad inferior) al mercado local.

### **Productos artesanales**

Las mujeres entrevistadas en la zona comunal de Sese que participaban en la producción de cerámicas, mantenían relaciones comerciales con los mercados europeos a través del Programa de Empresas Artesanales de la Organización Unidad Rural para el Desarrollo. En dicho programa participan más de 165 unidades familiares. Además de servir al mercado de exportación, las mujeres ofrecían sus productos en el mercado interno o en hoteles turísticos y en locales ubicados a lo largo de las vías principales. Observaron un importante crecimiento de las ventas de cerámica para exportación, que entraban libres de impuestos a los mercados europeo y estadounidense. Un incentivo adicional a las ventas en estos mercados es que los compradores cubren los costos de transporte. El ingreso anual de estas mujeres era muy bajo, incluso en relación con los niveles de subsistencia, pero no dejaba de ser un complemento útil a los ingresos de sus unidades familiares.

Fuente: Oxfam-IDS (1999)

En términos estrictos, estas políticas contemplan prescripciones muy generales para hacer frente a la pobreza, como la distribución de los activos productivos, la provisión adecuada de educación y salud y el fomento de la participación de la sociedad civil y los pobres. Sin embargo, este breve análisis se limita a aquellas que se refieren específicamente a obtener beneficios y evitar los costos de la liberalización del comercio.

La cuestión central en materia de los impactos de la liberalización del comercio sobre la pobreza, en especial por las sorpresas que pudieran traer consigo, es el funcionamiento de los mercados. La liberalización del comercio debe ser precedida de una reflexión en torno a si existe la posibilidad de fracasar en alguno de los mercados, e igualmente debe dársele seguimiento. Las políticas dirigidas a garantizar que los mercados continúen funcionando o desarrollándose donde así se requiera podrían tener grandes dividendos en cuanto al ingreso agregado y el alivio de la pobreza. Winters (2000a) se refiere a los siguientes factores, entre otros de importancia:

### **Apoyo de infraestructura**

Debido a la ausencia o el deterioro de infraestructura crítica, se han perdido oportunidades potenciales para que los productores pobres se beneficien de un régimen comercial más abierto. Tanto en Zimbabwe como en Zambia, los agricultores de zonas remotas han perdido oportunidades por su incapacidad para llegar a los mercados principales. De la misma forma, muchos de los beneficios de la facilitación de las normas de venta al detal y la disponibilidad de bienes nuevos o más baratos han quedado confinados a las zonas urbanas y periurbanas.

## **Instituciones de mercado**

Las deficiencias que acusan las instituciones de mercado son igualmente importantes. Los pobres parecen a menudo incapaces de alcanzar la masa económica requerida para establecer mercados que, una vez instituidos, pueden ser viables. La política en este sentido debería apuntar a la creación del mercado como institución, no hacia la subvención continua de la actividad mercantil. Una manera de facilitar la participación de los pobres en los mercados podría ser mediante la definición de medios que les permitan combinar consignaciones muy pequeñas de insumos o productos en grupos de tamaño razonable. No se trata de combinar la producción de los pobres para lograr cierto grado de poder de mercado, que por lo general resulta poco realista, sino de reducir los costos de transacción en una medida suficiente para que valga la pena negociar con ellos. El recuadro 4 cita dos ejemplos de apoyo al mercado tomados del trabajo de campo de Oxfam-IDS en África.

## **Ausencia de mercados de crédito**

La economía del desarrollo abunda en ejemplos de la ausencia de mercados de créditos como factor que evita el desarrollo, y este mismo fenómeno puede observarse en las respuestas a la liberalización del comercio. Así, por ejemplo, lograr un tamaño mínimo de consignación podría entrañar la contratación de transporte de carga o mano de obra temporal, pero esto no es posible sin crédito. Igualmente, el establecimiento de negocios informales en actividades como el intercambio comercial podría requerir más capital del que los pobres pueden captar. Estos casos en los cuales la pobreza limita las respuestas a los incentivos repiten los resultados de López, Nash y Stanton (1995) en su estudio de expertos sobre la agricultura mexicana. No podemos agregar nada a manera de solución a este problema, pero no dejamos de reconocer su gran importancia.

## **Establecimiento de negocios**

Si la liberalización del comercio ofrece oportunidades de negocios en nuevas áreas, es posible que se requieran nuevos negocios. Si la reglamentación para establecer estos nuevos negocios es restrictiva y su capacidad para obtener insumos es limitada (en especial servicios públicos), estas oportunidades habrán de perderse. Igualmente, las normas sobre la expansión o la contratación y separación de mano de obra podrían coartar la disposición de las empresas existentes a ampliar su ámbito de actividad. La reservación de determinados sectores para las pequeñas empresas en la India podría estar teniendo este efecto. Existe un claro arreglo de compromiso entre la protección de la mano de obra y el número de empleos, pero sospechamos que a los fines de alivio de la pobreza, se requerirá una menor y no una mayor protección. El crecimiento de la

molienda de maíz en Zambia y Zimbabwe es un ejemplo de resultado positivo de desregulación comercial (Véase el recuadro 5).

#### **Recuadro 5 — La competencia por el ingreso: Los molinos de maíz**

La desregulación del comercio interno ha generado muchas oportunidades nuevas para el agroprocesamiento a pequeña escala, en especial en el sector del maíz. Por ejemplo, en Zimbabwe, desde la liberalización del comercio se han fundado 3.500 molinos trituradores, principalmente en las zonas rurales, y la participación de los molineros en el molido total de maíz ha aumentado a casi 80% (Véase estudio de la situación de los molineros nacionales de Zimbabwe 1995-1996, financiado por USAID). Los molinos trituradores son mecánicamente simples y fuertes (el proceso consiste en hacer girar o rotar martillos en una cámara de trituración) y puede ser operado por mano de obra no calificada. Las empresas molineras ofrecen productos de harina de maíz a clientes cercanos de las comunidades pobres en zonas como Mashonaland Central, Manicaland, Masvingo y Matebeleland Norte y Sur, con lo cual ahorran a estos importantes costos de transporte.

Los molinos se han constituido en una nueva fuente de subsistencia tanto en Zambia como en Zimbabwe. En este último, se calculó que las empresas molineras daban empleo a 7.512 trabajadores de forma permanente; si se incluyen los trabajadores intermitentes, el sector emplea un total de 10.000 personas. Y si además se incluyen los molinos de las zonas de explotación comercial, el total asciende a 12.000 ó 13.000 trabajadores. Cerca del 18% de los empleados de los molinos urbanos son mujeres, mientras que en las zonas rurales el porcentaje de mujeres contratadas es 8% (ibid).

En efecto, se estima que los grandes molinos de Zimbabwe tienen una participación combinada de mercado de apenas 20-25% del comercio de harina de maíz. De acuerdo con el periódico The Herald (6/6/97), un importante molino comercial supuestamente ha cerrado seis de sus nueve plantas en el país, en respuesta a la intensa competencia que representan los molinos pequeños. Así como los productores pobres se han beneficiado de esta oportunidad, lo mismo han hecho los consumidores pobres.

Fuente: Oxfam-IDS (1999)

#### **¿Prerrequisitos o concomitantes?**

El tema de si estas políticas complementarias deberían constituir prerrequisitos de la liberalización del comercio o ejecutarse de manera concomitante con esta sigue siendo objeto de encendido debate. Aunque se ha escrito sobre la secuencia de la reforma en el sector comercial y entre el comercio y las cuentas

de capital, no se conoce de una generalización empírica convincente sobre secuenciación en el sentido presentado en este ensayo. Podría justificarse demorar la liberalización durante unos meses mientras se promulgan algunas de las leyes sobre actividad empresarial y mano de obra y se ejecutan los planes para proteger las instituciones de mercado. No obstante, nuestra opinión es que todo nuevo retraso se interpretará como una renuencia a liberalizar el comercio y enviará una señal completamente errada<sup>18</sup>. La existencia de un plan verosímil para la liberalización de las fronteras —aunque contemple períodos considerables de transición— constituirá un importante estímulo para reformar estas otras áreas de tal forma que normalmente traerán consigo otros beneficios adicionales.

### **Preguntas clave para los responsables de las políticas**

La relación entre la política de comercio y la pobreza representa, evidentemente, un tema sumamente complejo sobre el cual pueden hacerse pocas generalizaciones. Sin embargo, el análisis precedente plantea algunas preguntas importantes que debemos hacernos ante cualquier posible reforma comercial. Concluimos, por lo tanto, con una lista de interrogantes para los responsables de la formulación de las políticas.

*¿Los efectos de los precios de referencia modificados se transmitirán hacia el resto de la economía?*

La política comercial y sus impactos operan primordialmente a través de los precios. Si los cambios de precio no se transmiten porque, por ejemplo, los gobiernos continúan fijando los precios internos de los bienes que han liberalizado ampliamente para el mercado internacional, se anularán los efectos (positivos y negativos) más directos sobre la pobreza.

*¿La reforma podría destruir mercados eficaces o crearlos? ¿La reforma permitirá a los consumidores pobres adquirir nuevos bienes?*

El efecto más directo de la reforma del comercio sobre la pobreza posiblemente se presente por medio de los precios de bienes y servicios en los cuales las unidades familiares tienen grandes posiciones netas. Los impactos más grandes de precios ocurren cuando el precio inicial es finito o el precio final infinito y viceversa (es decir, cuando no hay mercado). Un impacto que socave completamente un mercado importante —por ejemplo, el mercado de un cultivo comercial o de una forma de mano de obra— podría tener importantes repercusiones para la pobreza. Igualmente, el surgimiento de nuevas

---

<sup>18</sup> Ante la ausencia de un plan claro y verificable para contar con componentes específicos de la infraestructura, el deseo general de esperar hasta que las vías y puertos estén “listos” no es más que la receta para la posposición indefinida.

oportunidades, bienes y servicios para los pobres puede aumentar en gran medida su bienestar.

*¿La reforma podría afectar de manera diferente a los distintos miembros de una unidad familiar?*

En una unidad familiar, las reivindicaciones de determinados bienes y dotes sobre ciertos activos (mano de obra) registran normalmente una distribución desigual. Es posible que los impactos sobre la pobreza se concentren en determinados miembros, por lo general las mujeres y los niños, quienes pueden acusar pérdidas personales, incluso cuando se registran ganancias para la unidad familiar en general.

*¿Los efectos secundarios se concentrarán en áreas o actividades de importancia para los pobres?*

Los sectores de una economía están interrelacionados, por lo que, si la sustituibilidad es alta, un impacto se transmitirá con rapidez de uno a otro. La difusión es con frecuencia tan amplia que tiene poco efecto sobre una determinada localidad o sector, pero a veces —por ejemplo, cuando los servicios se transan sólo a nivel muy local— la transmisión es reducida pero profunda. En tales casos es necesario preguntarse si los efectos secundarios tienen serias implicaciones para la pobreza. Los estímulos agrícolas pueden conferir grandes beneficios favorables a los pobres en las economías locales a través de efectos secundarios benignos.

*¿Qué factores se utilizan de manera intensiva en los sectores más afectados?  
¿Cuál es su elasticidad de oferta, y por qué?*

Los cambios en los precios de los bienes afectan los salarios según las intensidades factoriales. Puede ser difícil predecir los efectos de los precios o las intensidades factoriales de los sectores afectados, como hemos podido observar con las reformas que se efectuaron en América Latina en los años 80 y 90. Además, si las ofertas de factores muestran cierta elasticidad, parte del impacto del comercio se expresará como cambios en el empleo y no en los precios de los factores. Esto es de suma pertinencia para los mercados de mano de obra. Si el salario prevaleciente viene dado por los niveles de subsistencia, cambiar a los trabajadores de una actividad a otra no tiene un efecto perceptible sobre la pobreza. Si, por el contrario, el sector afectado por el cambio en la política comercial paga salarios más altos (porque, por ejemplo, tiene que cumplir con un salario mínimo impuesto institucionalmente), los aumentos de la actividad tenderán a reducir la pobreza y la disminución de la actividad tenderá a aumentarla. En este sentido, la brecha formal—informal es importante.

En todo esto es importante recordar la diferencia entre la distribución funcional y la distribución personal del ingreso. La disminución de los salarios de la mano de obra no calificada generará pobreza sólo si los pobres dependen de manera desproporcionada de tales salarios.

*¿La reforma realmente afectará con fuerza la recaudación pública?*

Nuestra reacción inmediata es que el recorte de los aranceles reducirá la recaudación de los gobiernos. Aunque en el caso extremo esto es obviamente cierto —cero aranceles es igual a cero recaudación— muchas reformas comerciales tienen realmente efectos pequeños y hasta positivos sobre la recaudación, sobre todo si los OTC se convierten en aranceles, se eliminan las exenciones y se reducen las tasas arancelarias a niveles que disminuyan considerablemente el contrabando. Incluso cuando se reduce la recaudación, es posible evitar que disminuya el gasto en los pobres. Esta es, en última instancia, una decisión de política.

*¿La reforma conducirá a un cambio discontinuo de actividades? De ser así, ¿las nuevas actividades entrañarán más riesgos que las anteriores?*

Si la liberalización del comercio permite a la población combinar actividades “nacionales” e “internacionales”, es muy posible reducir el riesgo: los mercados externos pueden ser menos variables que los mercados internos, pero incluso si no lo son, la propagación del riesgo probablemente reduzca el riesgo general. Ahora bien, si la reforma conduce hacia cambios más o menos completos en las actividades, existe la posibilidad de que el riesgo aumente si la nueva actividad es más riesgosa que la anterior.

*¿La reforma depende de la capacidad de los pobres para asumir riesgos o incide sobre esta?*

Las personas muy pobres no pueden asumir riesgos con facilidad. Debido a que las consecuencias del más mínimo impacto negativo son tan severas para los pobres, puede que estos no estén dispuestos a aprovechar oportunidades que incrementarían su ingreso promedio si con ello aumenta también la probabilidad de pérdidas. Esto podría dejarles sólo los elementos negativos del conjunto de la reforma. Igualmente, si la reforma hace más difícil para el pobre continuar con sus estrategias tradicionales para enfrentar el riesgo, podría aumentar su vulnerabilidad a la pobreza a pesar de que aumenten sus ingresos medios.

*Si la reforma es amplia y sistémica, ¿todo crecimiento que esta estimule generará una desigualdad mucho mayor?*

El crecimiento económico es la clave para la reducción sostenida de la pobreza. Sólo si ese crecimiento genera una profunda desigualdad aumentará la pobreza absoluta.

*¿La reforma implica grandes impactos para determinadas localidades?*

Los grandes impactos pueden crear respuestas cualitativamente diferentes a las de los impactos más pequeños; por ejemplo, los mercados pueden paralizarse o desaparecer totalmente. Por lo tanto, si la reforma implica grandes impactos para determinadas localidades, podría ser necesario adoptar medidas de mitigación como una implantación progresiva o, mejor aún, la aplicación de una política compensatoria. Sin embargo, esto tiene su compensación, porque normalmente los grandes impactos reflejarán carencias mayores entre el desempeño actual y el desempeño potencial y, por lo tanto, beneficios más grandes a largo plazo como resultado de la reforma.

*¿El desempleo transitorio se concentrará en los pobres?*

Normalmente, las personas que no son pobres cuentan con activos que les ayudan a capear los períodos de ajuste. Esto quizás resulta para ellos algo desafortunado, pero en su caso no puede hablarse estrictamente de pobreza. Por su parte, los pobres tienen pocos activos, por lo que incluso períodos relativamente cortos de transición podrían hundirlos a una profunda pobreza. Si la transición se ensaña con los pobres, existen sólidos argumentos para utilizar algunos de los beneficios a largo plazo de la reforma para aliviar las tensiones del ajuste.

## Referencias

Baldwin, R. E. y Baldwin, R. E. (1997), 'Alternate Approaches to the Political Economy of Endogenous Trade Liberalization'. *European Economic Review*, Vol. 40, págs. 775-82.

Baulch, R. (1996), 'Neglected trade-offs in poverty measurement', *Boletín IDS*, Vol. 27.

Baulch, R. y McCulloch, N. (1998), 'Being poor and becoming poor: poverty status and poverty transitions in rural Pakistan', Documento de trabajo, 79, IDS.

Bigsten A et al (1998), 'Exports and firm-level efficiency in African manufacturing', mimeografía, Centre for Study of African Economies, Universidad de Oxford.

Binswanger, H. y Quizon, J. (1986), 'Modeling the Impact of Agricultural Growth and Government Policy on Income Distribution in India', *The World Bank Economic Review*, Vol. 1, págs.103-148.

Booth, D., Lugngira, F., Masanja, P., Mvungi, A., Mwaipopo, R., Mwami, J., y Redmayne, A. (1993), *Social, Economic and Cultural Change in Contemporary Tanzania:- A People-Oriented Focus*, Estocolmo: Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional.

Bowen, H. P., Hollander, A., y Vianne, J. M. (1998), *Applied International Trade Analysis*, Michigan University Press, Ann Arbor.

Bowles, S. (1999), 'Globalization and Poverty', documento para el taller del Banco Mundial sobre pobreza, julio.

Bruno, M., Ravallion, M., y Squire, L. (1996), 'Equity and growth in developing countries: old and new perspectives on the policy issues', Documento de trabajo sobre investigación de políticas, No. 1563. Banco Mundial.

CUTS (1999), *Conditions Necessary for the Liberalization of Trade and Investment to Reduce Poverty*, Informe final para DfID, agosto.

Davis, D. (1996), 'Trade liberalisation and income distribution', Documento de trabajo No. 5693, Oficina Nacional de Investigación Económica.

Deardorff, A. V. y Stern R M. (1994), *The Stolper-Samuelson Theorem: A Golden Jubilee*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

Deaton, A. (1997), *The Analysis of Household Surveys: a Microeconomic Approach to Development Policy*, Baltimore, MD: Publicado para el Banco Mundial por Johns Hopkins University Press.

Decker, P.T. y Corson, W. (1995), "International Trade and Worker Displacement: Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 48 No. 4, págs. 758-74.

Delgado, C., Hopkins, J., Kelly, V. (1998), 'Agricultural Growth Linkages in Sub-Saharan Africa', Informe de Investigación No. 107, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Demery, L. y Squire, L. (1996), 'Macroeconomic Adjustment and Poverty in Africa: An Emerging Picture', *World Bank Research Observer*, Vol. 11, págs.39-59.

Dollar, D. (1992), 'Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985', *Economic Development and Cultural Change*; Vol.40, págs.523-44.

Dollar D. y Kraay A. (2000), 'Growth is good for the poor', mimeografía, Departamento de Investigación del Desarrollo, Banco Mundial, Washington, DC.

Easterly, W. y Kraay, A. (1999) 'Small states, small problems', mimeografía, Grupo de Investigación del Desarrollo, Banco Mundial.

Edwards, S.(1998), 'Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?' *Economic Journal*; Vol. 108, págs.383-98.

Elson, D. (1991), *Male bias in the development process*, Manchester: Manchester University Press.

Esfahani, H.S. (1991), 'Exports, Imports, and Economic Growth in Semi-industrialized Countries', *Journal of Development Economics*; vol.35, págs. 93-116.

Falvey, R. (1999), 'Factor price convergence', *Journal of International Economics*, Vol. 49, págs.195-210.

Feenstra, R. y Hanson, G. (1995), 'Foreign Investment Outsourcing and Relative Wages', en R. Feenstra, G. Grossman y D. Irwin (eds), *Economy of Trade Policy: Essays in Honour of Jagdish Bhagwati*, MIT Press, Cambridge.

Feenstra, R.C. (1994), 'New Product Varieties and the Measurement of International Prices', *American Economic Review*, Vol. 84, págs.157-77.

Feenstra, R.C., Madani, D., Tzu-Han, Y. y Chi-Yuan, L. (1997), 'Testing Endogenous Growth in South Korea and Taiwan', Documento de trabajo de NBER No. 6028.

Ferriera F. H. G. y Litchfield J.A. (1999), 'Calm after the storm: income distribution in Chile, 1987-94', *World Bank Economic Review*, Vol. 13, págs. 509-38.

Finger, J. M. y Winters, L. A. (1998), 'What can WTO do for developing countries', Capítulo 14 en A. O. Krueger (ed.) *The WTO as an International Organization*, Chicago University Press, págs. 365-392.

Frankel J. A. y Romer D. (1999), 'Does trade cause growth?', *American Economic Review*, Vol. 89, págs. 379-99.

Gisselquist, D. y Harun-ar-Rashid (1998), *Agricultural Inputs Trade in Bangladesh: Regulations, Reforms and Impacts*, mimeografía, Banco Mundial.

Glewwe, P. y Tray, D. (1989), 'The Poor in Latin America during Adjustment: A Case Study of Peru', *Estudio de medición de los niveles de vida*, Documento de trabajo No. 56. Banco Mundial, Washington.

Gokarn, S. (1999), 'Employment and Poverty—A Macro-Study', Capítulo 3 de *Trade, Technology and Poverty: the Indian Field Study*, mimeografía, CUTS, Jaipur.

Greenaway, D., Morgan, W., y Wright, P. (1998), 'Trade Reform, Adjustment and Growth: What Does the Evidence Tell Us', *Economic Journal*, Vol. 108, págs.1547-61.

Haddad, L., Hodinott, J., y Alderman, H. (1994), *Intrahousehold Resource Allocation : an Overview*, Documento de trabajo sobre investigación de políticas, No. 1255, Banco Mundial, Washington, D.C.

Haddad, M. y Harrison, A. (1993) 'Are There Positive Spillovers from Direct Foreign Investment? Evidence from Panel Data for Morocco', *Journal of Development Economics*; Vol.42, págs.51-74.

Harris J y Todaro M (1970), 'Migration, unemployment and development: a two sector analysis', *American Economic Review*, Vol. 60, págs.126-42.

Harrison, A. (1996), 'Openness and Growth: A Time-series Cross Country Analysis for Developing Countries', *Journal of Development Economics*, Vol.48, págs.419-447.

Harrison, A. y Hanson, G. H. (1999), 'Trade liberalization and wage inequality in Mexico' *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.52. págs. 271-288.

Harrison, A. y Revenga, A. (1998), 'Labor markets, foreign investment, and trade policy reform', en J. Nash, y W. Takacs (eds.), *Trade policy reform: Lessons and implications*, Banco Mundial, Washington, D.C. págs.247-276.

Hood, R. (1998) 'Fiscal implications of trade reform' en J. Nash, y W. Takacs, (eds.), *Trade policy reform: Lessons and implications*, Banco Mundial, Washington, D.C., págs.147-188.

Jacobsen, L.S. (1978), 'Earning losses of workers from manufacturing industries' en W. Wald et al (eds), *The impact of international trade on investment and employment*, Imprenta del Gobierno de los Estados Unidos, Washington, D.C.

Jacobson, L., Lalonde, R.J. y Sullivan, D.G. (1993a), 'Earning losses of displaced workers' *American Economic Review*, Vol. 83, págs. 685-709.

Jacobson, L., Lalonde, R.J. y Sullivan, D.G. (1993b), 'Longterm earning losses of high-seniority displaced workers', *Economic Perspectives*, Vol. 17, págs.2-20.

Kanbur, R. y Haddad, L. (1994), 'Are better off households more unequal or less unequal?', *Oxford Economic Papers*, Vol. 46 , págs.445-458.

Killick, T. (1998), 'Adjustment, income distribution and poverty in Africa: a research guide', Documento encargado por el African Economic Research Consortium. ODI, Londres.

Kraay, A. (1997), 'Exports and economic performance: evidence from a panel of Chinese enterprises', *Mimeografía*, Grupo de Investigación del Desarrollo, Banco Mundial.

Krueger, A. O.(1990a), 'Asymmetries in policy between exportables and importables competing goods', en R. W. Jones y A. O. Krueger (eds.), *The political economy of international trade: Essays in honor of Robert E. Baldwin*, Oxford y Cambridge, Mass.: Blackwell, págs. 161-178.

Krueger A O (1990b), 'Asian trade and growth lessons', *American Economic Review: Papers and Proceedings*, Vol. 80, págs. 108-112.

Lee, J.W. (1996), 'Government Interventions and Productivity Growth in Korean Manufacturing Industries', *Journal of Economic Growth*, Vol. , págs.391-414.

Lewis, W.A. (1954), 'Economic development with unlimited supplies of labour' Manchester School; reimpresso en A. Agarwala y S. Singh (eds.), *The economics of underdevelopment*, Oxford University Press, Delhi, 1975.

López, R., J. Nash y J. Stanton (1995), 'Adjustment and Poverty in Mexican Agriculture: How Farmers' Wealth Affects Supply Response', Documento de trabajo sobre investigación de políticas, No. 1494, Banco Mundial, Washington D.C.

Lutz, M. y Singer, H. W. (1994), 'The Link between Increased Trade Openness and the Terms of Trade: An Empirical Investigation', *World Development*, Vol. 22, págs.1697-1709.

Matusz, S.J. y Tarr, D. (1998), 'Adjusting to Trade Policy Reform', Documento de trabajo sobre investigación de políticas No. 2142, Banco Mundial, Washington.

McKay, A., Milner, C., Kedir, A. y Franco, S. (1999), "Trade, Technology and Poverty: the Linkages—A Review of the Literature". Informe para el International Economic Policy Department de DFID, CREDIT, Universidad de Nottingham.

Mellor, J.W. y Gavian, S. (1999), 'The Determinants of Employment Growth In Egypt—The Dominant Role of Agriculture And the Rural Small Scale Sector', mimeografía, Abt Associates Inc.

Milner, C.R. y Wright, P.W. (1998), 'Modelling Labour Market Adjustment to Trade Liberalization in an Industrialising Economy', *Economic Journal*, Vol. 108, págs.509-28.

Morduch, J. (1994), 'Poverty and Vulnerability', *American Economic Review*, Vol.84, págs.221-225.

Moseley, P. (1999), *A painful ascent: obstacles to the green revolution in Africa*, borrador, Londres, Routledge (publicación prevista para 2000).

Operations Evaluation Department (1992), *Trade Policy Reforms under Adjustment Programs*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Oxfam-IDS (1999), *Liberalization and Poverty*, Informe final para DfID, agosto.

Pritchett, L. y Sethi, G. (1994), 'Tariff Rates, Tariff Revenue, and Tariff Reform: Some New Facts', *World Bank Economic Review*, Vol. 8, págs. 1-16.

Rama, M. y MacIsaac, D. (1999), 'Earnings and welfare after downsizing: central bank employees in Ecuador', *World Bank Economic Review*, Vol. 13, págs. 89-116.

Ravallion, M. (1999) 'Protecting the Poor in Crisis', Nota PREM No. 12, Banco Mundial, Washington D.C.

Ravallion, M. y Chen, S. (1996), 'What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?', Documento de trabajo sobre investigación de políticas No.1694, Banco Mundial, Washington, D.C.

Ravallion, M. y Datt, G. (1996), 'How Important to India's Is the Sectoral Composition of Economic Growth?', *World Bank Economic Review*, Vol.10, págs.1-25.

Rodríguez, F. y Rodrik, D. (1999), 'Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence', Serie de documentos de discusión de CEPR, No. 2413.

Rodrik, D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International Economics, Washington, D.C.

Rodrik, D. (1998), 'Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?' *Journal of Political Economy*, Vol. 106, págs. 997-1032.

Roemer, M. y Gugerty, M.K. (1997), 'Does economic growth reduce poverty? Technical paper', Documento de discusión de CAER No.5. Harvard Institute for International Development. Cambridge, Mass.

Sachs, J. y Warner, A. (1995), 'Economic Reform and the Process of Global Integration', *Brookings Papers on Economic Activity*, No.1, págs.1-95.

Singh, I., L. Squire y J. Strauss (1986), 'A Survey of Agricultural Household Models:- Recent Findings and Policy Implications', *The World Bank Economic Review*, Vol. 1, págs.149-79.

Timmer, P. (1997), 'How Well Do The Poor Connect to The Growth Process?', Documento de discusión de CAER No. 17, Harvard Institute of International Development, Cambridge, Mass.

Tybout, J.R. y Westbrook, M.D. (1995), 'Trade Liberalization and the Dimensions of Efficiency Change in Mexican Manufacturing Industries', *Journal of International Economics*, Vol. 39, págs.53-78.

Wang, Z. y Winters, L. A. (1997), 'Africa's Role in Multilateral Trade Negotiations: Past and Future', *Journal of African Economies*, vol. 7, Suplemento 1, junio 1998, págs. 1-33.

Winters, L.A. (2000a), 'Trade Liberalization and Poverty', Documento de discusión No. 7, Poverty Research Unit, Sussex, Universidad de Sussex, Reino Unido.

Winters, L.A. (2000b), 'Trade, Trade Policy and Poverty: What are the Links?', Documento de discusión No. 2382, Centre for Economic Policy Research, Londres.

Winters, L.A. (2000c), 'Trade Policy as Development Policy: Building on Fifty Years', *Actas de la Mesa Redonda de Alto Nivel, X Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, Bangkok, febrero de 2000.

Winters, L.A. y Wang, Z. (1994), *Eastern Europe's International Trade*, Manchester University Press, Manchester.

Wood, A. (1997), 'Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom', *The World Bank Economic Review*, Vol. 11, págs.33-57.

World Bank (1992), *Trade policy reforms under adjustment programs*, Operations Evaluation Department, Banco Mundial, Washington, D.C.

World Bank (1997), 'Chile: Poverty and income distribution in a high-growth economy 1987-1995', Country Management Unit, Argentina, Chile y Uruguay, Región de América Latina y el Caribe, Vol. I y II. Banco Mundial, Washington D.C.