

¿QUIÉN SE BENEFICIA DEL LIBRE COMERCIO? PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LOS 90

Enrique Ganuza; Samuel Morley; Sherman Robinson y Rob Vos (compiladores) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONUD), One United Nations Plaza, en coedición con Alfaomega Colombiana S.A. 2004.

Por: Juan Carlos Bustamante²

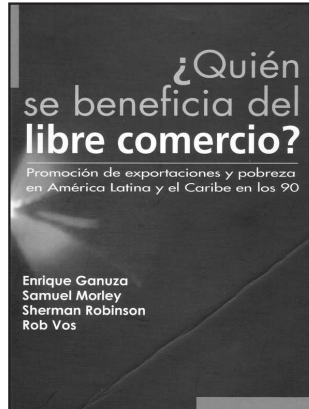
Al Inicio de la década de los 90 en Latinoamérica, políticos y académicos partieron de la premisa de que una serie de medidas de liberación de comercio, bien diseñadas, adoptadas en el orden correcto, y un conjunto bien estructurado de normas comerciales pueden hacer una contribución positiva al crecimiento económico y al desarrollo. No obstante el alcance de esa contribución también depende de otras políticas y acontecimientos domésticos, en gran parte desestimados por políticos y sobre todo por los teóricos económicos del consenso de Washington, impulsor del plan de liberalización.

Ha pasado el tiempo y entonces se plantea la pregunta: ¿Quién se beneficia del libre comercio? ¿De esta política de promoción de exportaciones, qué ha quedado? ¿Pobreza o crecimiento y desarrollo para América Latina y el Caribe en los 90? El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) unieron sus esfuerzos a dos prestigiosas instituciones de investigación, el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (ISS), para darle respuesta a la pregunta sobre cuál ha sido el impacto de las políticas de promoción de exportaciones sobre la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe, durante la década del 90.

El ambicioso estudio incluyó una revisión de las políticas internas y los impactos de los shocks externos para los países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Cuba no pudo ser incluida debido a la falta de datos macroeconómicos para el período en general (aunque se incluye un capítulo de revisión) y Jamaica fue excluida por falta de consistencia en la serie de datos.

La metodología usada para dar respuesta a las interrogantes planteadas se armó con base en estudios de casos nacionales para obtener respuestas relevantes para políticas internas, sin aislar los efectos que pueden tener los cambios de políticas específicas de otros factores, tales como shocks externos u otras iniciativas de política. De esta manera, los autores presentan una metodología combinada de cuatro elementos aplicada a cada uno de los dieciséis países en estudio. Primero presentan historias nacionales, analizando los cambios de política doméstica y los resultados observados mediante un enfoque antes-después. Segundo, aplicaron un conjunto de descomposiciones de las fuentes del crecimiento económico y de las fuerzas que lideran el ajuste de balanza de pagos para identificar la importancia de los cambios en el ambiente externo y nacional. La descomposición inicial, busca determinar hasta que punto el comercio internacional es un motor importante de crecimiento, desde el momento en que se da la liberación y la descomposición siguiente, fragmenta la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que permite mostrar la importancia relativa de los distintos tipos de shocks externos observados y los tipos de respuestas internas en los episodios previos y posteriores a la liberalización.

En tercer lugar, aislaron los efectos de los diferentes tipos de reformas comerciales y de shocks externos, formulando un Modelo



Computarizado de Equilibrio General (CEG). Los modelos nacionales captan las características estructurales de cada país a través de una matriz de contabilidad social, elasticidades de ajuste sobre los bienes y los mercados de factores a cambios de los precios relativos que son pertinentes al país y "reglas de cierre" que también son específicas del país y que definen los regímenes de política y reglas de comportamiento de los mercados clave. Finalmente, se estima el impacto a través de un análisis contrafáctico del modelo CEG sobre la pobreza y la desigualdad utilizando una metodología de microsimulaciones. Es importante destacar que las simulaciones contemplan un conjunto de escenarios muy característicos de las economías de la región.

Reducción de tarifas, devaluación y aumento del ahorro externo, subsidios a la exportación, OMC, ALCA, shocks de términos de intercambio, shocks de productividad, cierres específicos de los países e impacto de simulaciones de política sobre la pobreza y la desigualdad.

De esta manera el texto se estructura en diecinueve capítulos, de los cuales los tres primeros buscan abrir el camino a las interrogantes: ¿Son buenas las exportaciones y la liberación comercial para los pobres de América Latina?. Los trece capítulos restantes son estudios realizados por investigadores de cada país, que con la metodología propuesta dan visiones del comportamiento de sus países ante la apertura. Los resultados para los tres primeros capítulos se abordan desde el desempeño de la región en los años 90 y como ese desempeño se hubiese dado planteando escenarios que permitieran haber tomado las decisiones correctas para que el impacto del comercio hubiese sido mayor. A tal efecto Samuel Morley y Rob Vos concluyen que el desempeño del crecimiento de América Latina en el período posterior a las reformas fue bastante dispar. La observación se hizo con base a algunos descriptores macroeconómicos que probablemente hayan influenciado el resultado del crecimiento. Los resultados son vistos como una historia de lo que sucedió más que una historia de por qué ha sucedido.

A la luz de estos hechos, la apertura comercial y financiera ha fortalecido al comercio y las exportaciones se han vuelto más importantes como motores del crecimiento. Aunque la década de los 90 estuvo caracterizada por varios shocks externos adversos, particularmente en los términos del intercambio, también se presentó en este proceso de liberación un fuerte crecimiento del comercio mundial. La liberalización de las importaciones y mayores entradas de capital, particularmente a comienzos del período de reformas, han empujado muy fuertemente la demanda hacia arriba.

Esto, sin embargo, no ha sido emparejado por un crecimiento de las exportaciones de igual fortaleza; más aún, la mayoría de los países de la región han perdido competitividad medida por la razón promedio de penetración de las exportaciones. Básicamente las reformas efectuadas en la región no han generado el proceso de crecimiento liderado por las exportaciones basado en mejoras de la productividad. Aunque los autores no lo manifiestan abiertamente se puede leer en las conclusiones que parte de estos resultados se debe a que en los países estudiados, aunque las

reformas fueron duras, no se hicieron ni con la intensidad y la eficacia necesaria para generar los efectos esperados.

¿Son entonces buenas la promoción de exportaciones y la liberalización comercial para los pobres de América Latina? Enrique Ganuza, Samuel Marley, Rob Vos, Sherman Robinson y Valeria Piñero realizan un análisis macro-micro de las reformas comerciales a través del modelo CEG. El capítulo busca resaltar que la liberalización comercial aislada de otras políticas y factores pudieron haber influido en los resultados presentados en el capítulo dos. Lo mismo se aplica a los escenarios multilaterales de comercio, tales como el ALCA o la adaptación a escala mundial de las reglas de la OMC. Partiendo de esta premisa, los resultados muestran que la liberalización comercial aumenta el producto en casi todos los países de la muestra. También aumenta los salarios o el empleo dependiendo del cierre que se utilice en los modelos específicos de los países. Coherente con ello, la pobreza se reduce en todos los países, excepto en el escenario de liberalización comercial unilateral. Estos resultados son muy diferentes de la experiencia histórica de la mayoría de los países de América Latina en el período tras la liberalización comercial. Esto se debe en parte a los muchos otros disturbios que afectaron la región durante el período, y parcialmente debido a que los resultados provienen de un análisis de equilibrio estático comparativo que no dice nada sobre el período de ajuste durante el cual la economía se adapta a los cambios de la protección tarifaria. Dos escenarios de liberalización comercial, OMC y ALCA, tienen exactamente los mismos efectos positivos antes descritos. Caso contrario, los resultados indican que la devaluación como medida aislada de política es contractiva. Causa una reducción del producto, del empleo y un aumento de la pobreza en casi en todos los países.

Ambos resultados generan una conclusión muy clara. Las estrategias económicas lideradas por la exportación no han sido la panacea para mejorar el bienestar mediante la reducción de la pobreza y la desigualdad. Pero tampoco han sido el "diablo" que los detractores de esta política predecían. Reducir la pobreza y desigualdad desde los graves niveles de los países de la muestra, requiere mucho más allá de una sola combinación de estrategias económicas. Más allá de esto, requiere que la estrategia que se tome, presente coherencia en esferas normativas generales como: política macroeconómica, infraestructura, eficiencia de los mercados internos y la gestión de los asuntos públicos y las instituciones. Esto último en palabras del premio nobel de la economía Douglas North, es el gran error de los principios formulados en el consenso de Washington, y es que para que la liberalización tenga los efectos esperados y no unos efectos nefastos sobre las economías, debe haber de por medio unas instituciones sólidas, unas reglas de juego claras, habilidades del mercado laboral para que la población que se enfrenta a ese gran cambio, les permita competir con los países que llevan años de ventaja en sus modelos económicos. Aunque el equipo de investigadores hace un gran esfuerzo por explicar los efectos de la liberalización en América Latina (crecimiento o pobreza), dejan de lado parte del análisis sobre que tan preparadas estaban las instituciones en los países en estudio para asumir este gran reto.

Los capítulos de los tres al diecinueve muestran los resultados de los estudios país por país de la muestra examinada. El capítulo correspondiente a Venezuela, señala que el programa de liberalización de Venezuela estaba basado en la idea de que el desarrollo económico podía alcanzarse promoviendo la eficiencia y por tanto las exportaciones. Un modelo de crecimiento "hacia afuera" comenzaría eliminando los impedimentos al funcionamiento del libre mercado permitiendo que las ventajas comparativas de la economía determinarían la estructura productiva y así la óptima asignación de los recursos de la economía. Tras más de una década, los resultados se hallan lejos de los esperados. Las exportaciones no tradicionales comprenden todavía apenas el 25% del total de las exportaciones y el crecimiento económico en general ha sido casi inexistente. El autor señala que parte de la razón del fracaso del programa fue la discontinuidad y su posterior

abandono, por graves desequilibrios sociales y políticos. La lección que debe extraerse de este análisis es que las realidades políticas presentes y futuras imponen severas restricciones al ejercicio de la política económica y que políticas eficaces requiere incorporar tales restricciones políticas en su diseño.

El trabajo que aquí se presenta parte de la premisa aceptada de la teoría económica, que la apertura al comercio fomenta el crecimiento en muy variadas formas, eficiencia colectiva, acceso a desarrollos tecnológicos de punta y permite la especialización entre países. Por supuesto, la apertura al comercio no es en sí misma suficiente para promover crecimiento (también se necesita una estabilidad política, macroeconómica, instituciones fuertes que permitan normas de conducta formales e informales, medios y maneras de hacer cumplir esas normas, procedimientos para la mediación de conflictos, sanciones en casos de infracción de normas, y organizaciones que apoyen las transacciones de mercado). Cuando el proceso de crecimiento se inicia, aunque es difícil predecir en que momento y situaciones se inicia, es mejor que una economía esté abierta para aprovecharlo con mayor eficiencia. Por ejemplos como los expuestos en América Latina, difícilmente se deben desvirtuar los beneficios de la apertura. Se debe hacer mayor énfasis en mejorar la efectividad gubernamental y la calidad de las instituciones como elemento importante del funcionamiento de un mercado.

Entonces, ¿Quién se beneficia del libre comercio? ¿Aumenta o disminuye la pobreza? Históricamente, los países que han logrado gran disminución de pobreza son por lo general aquellos que han experimentado un rápido crecimiento impulsado, en gran medida, por su apertura al comercio internacional. El comercio ayuda a producir un rápido crecimiento, y un crecimiento rápido ayuda a los pobres a través de tres canales: en primer lugar, conduce a lo se denomina el efecto del "pull-up", en lugar del de "trickle-down". En segundo lugar, las economías que crecen con rapidez pueden generar vastos recursos fiscales que pueden utilizarse en programas dirigidos contra la pobreza. Y finalmente, el crecimiento que ayuda a aumentar los ingresos de las familias de bajos recursos mejora su capacidad de acceso a servicios públicos como los de educación y salud. De hecho las simulaciones realizadas en este trabajo, en la cual se introducen mejoras sustanciales de productividad, ahorro interno, entre otras, llevan a resultados de ganancia con el libre comercio. Los invito a leer este excelente trabajo de investigación y a extraer sus propias conclusiones sobre, ¿Quién se beneficia del libre comercio?

*

1Yajaira Bracho

Docente e Investigadora del Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos de la Universidad del Zulia.2006.

2Juan Carlos Bustamante

Docente Investigador del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de los Andes, San Cristóbal, Venezuela.