

Capítulo 1

Exportaciones crecientes, menor crecimiento económico y mayor desigualdad: ¿La liberalización comercial tiene la culpa?

Rob Vos

Enrique Ganuza

Samuel Morley

Desde fines de la década de 1980, casi todos los países latinoamericanos han experimentado un proceso de profundas reformas económicas, que particularmente se han dado en el comercio internacional, la liberalización financiera y de la balanza de pagos. La apertura económica ha ido acompañada de grandes entradas de capital, especialmente durante la primera mitad de los años 90. La mayor apertura ha brindado nuevas fuentes de crecimiento económico pero también un aumento de la volatilidad y de la sensibilidad a los *shocks* externos. Al comienzo las reformas parecían funcionar como se había prometido. Aumentó el crecimiento económico, la inflación se redujo y hubo un gran auge de entrada del capital extranjero. Pero en algún momento, alrededor de 1995, el crecimiento fracasó, particularmente en los países de Sudamérica. Lo mismo sucedió con las exportaciones. Se esperaba que fuesen el sector líder del modelo de crecimiento posterior a las reformas, pero a diferencia de la experiencia asiática, hasta ahora el crecimiento liderado por las exportaciones de América Latina ha probado ser cualquier cosa menos un milagro de desarrollo. No sólo el crecimiento total ha sido mucho menor que el del período de sustitución de importaciones, sino que además, el crecimiento de las exportaciones se ha desacelerado y todavía está dominado por los productos primarios. Asimismo creció la desigualdad del ingreso en un contexto donde la desigualdad era ya

muy alta. No es sorprendente entonces que haya habido muy poco progreso en la reducción de la pobreza a partir de 1990. Sin duda la pobreza ha estado creciendo en la región a medida que el crecimiento se desaceleró después de 1995.

Una pregunta importante y natural es si las reformas son la razón o al menos un factor contribuyente significativo del pobre desempeño de la región desde mediados de los años 90. ¿Contribuyeron a la desaceleración del crecimiento y al aumento de la pobreza y la desigualdad? Son preguntas cruciales y más en países de la región que están considerando una mayor integración comercial bajo la bandera del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), tratados bilaterales de libre comercio con los Estados Unidos o en el contexto de áreas de integración económica regional tales como el Mercosur, el Pacto Andino, CAFTA y el TLC (NAFTA). Los países de la región también se han hecho miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), suscribiendo compromisos hacia una mayor liberalización comercial, que incluye la eliminación de los subsidios a la exportación. Los actores principales de la región, como Brasil, fueron claves en bloquear un nuevo acuerdo de comercio global endosado por la OMC en septiembre de 2003 precisamente debido a las preocupaciones sobre los efectos de desarrollo y equidad de un comercio mundial más libre.

En este libro adoptamos un enfoque dual para tratar de encontrar respuestas sobre cuál fue el impacto de las reformas y el cambio hacia una estrategia de crecimiento liderada por las exportaciones. Dado que creemos que los países difieren en cuanto a estructura y que esa estructura importa, hemos juntado estudios de caso de dieciséis países de la región, que comprenden 90% de su población y de su PIB. Para cada país presentamos primero un panorama histórico de sus tendencias de crecimiento y de pobreza. Luego formulamos un modelo computarizado de equilibrio general (CEG) específico para cada país con el cual simulamos los efectos de la liberalización comercial, la promoción de exportaciones y otros *shocks* externos sobre el producto y el empleo, manteniendo constante las demás variables. También aplicamos un modelo de microsimulación para traducir estos impactos sectoriales en cambios en pobreza y desigualdad.

Nuestra respuesta resumida a las principales preguntas planteadas más arriba es que la liberalización comercial y el cambio hacia el crecimiento liderado por las

exportaciones no son la causa de la desaceleración del crecimiento en la región. Tampoco son la causa de la creciente pobreza y desigualdad. Por el contrario, para la mayoría de los países su impacto es levemente positivo tanto en lo que se refiere al crecimiento como a la reducción de pobreza. Pero en general, aunque sea positivo, el impacto de las reformas o del crecimiento de las exportaciones es pequeño. De modo que si bien no puede culparse a las reformas por los problemas de la región, tampoco parecen ser la solución única. Los estudios de caso también muestran que las reformas comerciales aumentan la intensidad de calificación y que algunos grupos sociales ganan (principalmente los trabajadores con mayor educación y los perceptores de ganancias) y algunos pierden en el proceso (a menudo los trabajadores agrícolas y los no calificados) proveyendo una explicación de la creciente desigualdad que se observa en la mayoría de las experiencias nacionales.

El enfoque analítico del estudio

No hay respuestas fáciles sobre el impacto de las reformas comerciales sobre el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso pero, cualesquiera sean, son específicas de cada país por lo que se requiere un análisis en profundidad de la naturaleza y oportunidad de las reformas y la estructura económica prevaleciente. A menudo se utilizan estudios econométricos entre países como método alternativo de encontrar respuestas a las preguntas planteadas.¹ Típicamente estos estudios no arrojan mucha luz sobre los mecanismos por los cuales la liberalización comercial y la promoción de exportaciones afectan el crecimiento y la distribución del ingreso y por su naturaleza tienen poco que agregar a los debates sobre políticas nacionales. En lugar de ello, nosotros nos basamos en estudios de caso nacionales para obtener respuestas relevantes para políticas. Pero aún así, ¿cómo podemos aislar los efectos de cambios de políticas específicas de otros factores tales como *shocks* externos u otras iniciativas de política? Enfrentamos este problema estándar de análisis económico mediante la combinación de cuatro elementos metodológicos.

¹ Véase por ejemplo el debate reciente suscitado por los trabajos de Sachs y Warner (1995), Dollar y Kraay (2001a, 2001b), Easterly (2001), Rodríguez y Rodrik (2000) y Rodrik et al. (2002). Y véase Berg y Krueger (2003) para un resumen de las principales cuestiones de la controversia.

Primero, presentamos historias nacionales para cada uno de los 16 países, analizando los cambios de política y los resultados observados mediante un enfoque *antes-después*. Las historias nacionales comienzan con un conjunto básico de cuestiones e hipótesis y un marco analítico simple que sugiere posibles canales de causa y efecto del tipo esbozado más arriba.

Segundo, todavía en el enfoque de “antes-después”, aplicamos 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 (consúltense en el Capítulo 2 las metodologías empleadas). Utilizamos el tipo de descomposición mencionado para identificar hasta qué punto el comercio internacional ha llegado a ser un motor importante de crecimiento desde el momento de la liberalización comercial. El segundo tipo de descomposición es una descomposición estándar de la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que nos permite mostrar la importancia relativa de los distintos tipos de *shocks* externos observados (en cuanto a términos del intercambio, la demanda mundial y las tasas de interés, etc.) y los tipos de respuestas internas (a través de ajustes de la demanda agregada y tasas de importación y exportación) en los episodios previos y posteriores a la liberalización.

Tercero, para aislar los efectos de los diferentes tipos de reformas comerciales y de *shocks* externos, se formuló un modelo computarizado de equilibrio general (CEG) estándar (véase Löfgren, Lee y Robinson 2001 y el Capítulo 3). Los modelos nacionales captan las características estructurales de cada país a través de una Matriz de Contabilidad Social (MCS), elasticidades del 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 (tales como régimen de tasa de cambio fija o flexible, saldo fiscal fijo o endógeno) y reglas de comportamiento de los mercados claves (flujos de capital endógenos o exógenos, ajustes de precio o cantidad de diferentes segmentos de la mano de obra y otros mercados de factores y el grado de movilidad de factores entre sectores). Luego realizamos un conjunto común de simulaciones contrafácticas mediante para cada país (con y sin) de distintas políticas comerciales y *shocks* externos y evaluamos el impacto (estático) sobre

el producto (sectorial) y el crecimiento de las exportaciones, el empleo, la desigualdad de ingresos laborales y de bienestar de los hogares.

Finalmente, se estima el impacto del análisis contrafáctico del modelo CEG sobre la pobreza y la desigualdad utilizando una metodología de microsimulaciones. Este enfoque de modelos secuenciales sigue una tradición reciente para analizar el impacto de políticas económica sobre la pobreza en países en desarrollo (véase Bourguignon, Pereira y Stern 2002). Un obstáculo del modelo CEG típico, incluyendo el que hemos utilizado en este estudio, es que los resultados de las simulaciones se obtienen en términos de diferenciales entre grupos para el empleo y la remuneración de factores. La evaluación del impacto sobre los ingresos y consumo de los hogares también se limita a diferenciales entre grupos altamente agregados. En consecuencia, el modelo CEG capta sólo una parte de los efectos distributivos y por lo tanto carece de un detalle suficiente para evaluar de modo significativo el impacto de las simulaciones de políticas sobre la pobreza. El enfoque de microsimulaciones ayuda a resolver esta limitación, tomando los resultados de la simulación del modelo CEG y aplicándola a cambios simulados de los parámetros del mercado laboral a la distribución total del ingreso utilizando datos de encuestas de hogares. La metodología de microsimulaciones también resuelve la cuestión de cuáles individuos de la distribución van probablemente a cambiar de posición frente al ajuste del mercado laboral contrafáctico (por ejemplo, qué trabajador perderá su trabajo si crece la tasa de desempleo). La mayoría de los estudios nacionales siguen el enfoque de microsimulaciones formulado en un estudio anterior (Ganuza, Paes de Barros y Vos 2002), pero en algunos pocos casos (Argentina, México) se siguió el enfoque sugerido por Bourguignon, Robilliard y Robinson (2002). Estas metodologías se describen en el Capítulo 3.

Panorama de los resultados generales

El Capítulo 2 analiza las tendencias del crecimiento y la vulnerabilidad a *shocks* externos de los países de América Latina y el Caribe durante casi un cuarto de siglo desde 1980. Muestra que como consecuencia del proceso de apertura económica al mercado mundial, el crecimiento ha resultado ser un crecimiento liderado por las exportaciones en

virtualmente todos los países de la región. Sin embargo, a diferencia de la experiencia de crecimiento liderado por las exportaciones del Este Asiático, la nueva estrategia de crecimiento de América Latina parece haber llegado con varias características menos virtuosas. Primero, aunque más basada en las exportaciones, el crecimiento económico no aumentó significativamente tras la apertura comercial. En lugar de ello, el crecimiento se desaceleró y el desempeño económico fue peor durante la segunda mitad de la década de 1990 comparado con la primera y la mayoría de los países se deslizaron a un crecimiento negativo del ingreso per capita en el recodo del siglo. Segundo, la vulnerabilidad a las fluctuaciones de los mercados mundiales de bienes (por ejemplo, *shocks* de términos del intercambio y volatilidad de la demanda global) sigue siendo alta y es la primera indicación de una insuficiente diversificación del comercio. Esta vulnerabilidad a los *shocks* comerciales no puede explicar por sí misma el desempeño insuficiente del crecimiento, ya que de hecho los términos del intercambio y la demanda mundial por sus exportaciones mejoraron para la mayoría de los países durante la década de 1990.

Tercero, para la mayoría de los países de la región, el crecimiento de las exportaciones ha estado por debajo del comercio mundial, lo que implica una menor penetración de exportaciones en los mercados globales, como resultado de pérdidas de competitividad. Al mismo tiempo, la dependencia de las importaciones ha crecido más que la capacidad de exportar. En consecuencia, las entradas de capital se han hecho más importantes como sostén del camino de crecimiento construido con esta combinación paradójica de creciente dependencia de las exportaciones y un aumento estructural del déficit comercial. Por su parte, los flujos de capital han iniciado (exógenamente) y reforzado este esquema al empujar hacia arriba las tasas de cambio real, abaratando las importaciones y reduciendo las ganancias de los exportadores en el corto plazo. Como los flujos de capital mismos han sido volátiles, en gran parte por razones exógenas a la situación económica de los países de la región, el ajuste macroeconómico se ha hecho más difícil de manejar y da por resultado auges de corta vida a medida que se reduce el acceso a préstamos externos y se produce una deflación de la demanda en la contracción lo que tiene consecuencias importantes sobre el empleo y los salarios. Por lo tanto las reformas comerciales deben estudiarse en conjunción con dichas restricciones macroeconómicas.

El marco de un modelo CEG expuesto en el Capítulo 3 trata esto mediante la especificación explícita de “reglas de cierre” alternativas bajo las cuales las políticas de reforma comercial trabajan a través de toda la economía, los mercados laborales y, eventualmente, la pobreza. Estas reglas de cierre definen si en un contexto particular hay acceso fácil o restringido al ahorro externo; si la demanda de inversión se halla limitada por el ahorro o no, si se halla vigente una restricción fiscal o no. Estas condiciones macroeconómicas también reflejan condiciones alternativas de régimen de políticas de, respectivamente, un régimen de tasa de cambio fija o flexible; una demanda Keynesiana con restricciones versus un ambiente de políticas de oferta restringida neoclásica; y una meta fija o flexible de déficit fiscal. Al aplicar el mismo cierre entre países, estamos en condiciones de detectar el impacto diferencial de la reforma comercial debido a diferencias de estructura y al grado de flexibilidad del ajuste de mercado. A continuación comparamos esto con el tipo de cierres de clausura macroeconómica considerados pertinentes para cada país para comprender cómo las reformas comerciales interactúan con las distintas restricciones macroeconómicas. Encontramos que la liberalización comercial aumentó el producto en casi todos los países de nuestra muestra. Esta constatación es consistente entre restricciones macroeconómicas alternativas, pero el crecimiento del producto es más sólido en un régimen con fácil acceso al capital extranjero y la subsiguiente apreciación de la tasa de cambio real. En este último escenario, los modelos nacionales reproducen la pauta observa en la realidad en la mayoría de los países, esto es, que la liberalización comercial aumenta la tasa de crecimiento pero es liderada por el sector de bienes no transables y las importaciones más que por las exportaciones. El déficit comercial aumenta. Los efectos sobre la producción se reducen visiblemente si el nivel de ahorro externo se supone fijo antes y después de la apertura comercial.

En la misma vena, la liberalización comercial conduce ya sea a salarios crecientes o a empleo creciente, dependiendo del cierre del mercado laboral utilizado en los modelos nacionales específicos. Coherente con esto, la pobreza se redujo en todos los países menos uno (Ecuador) en el escenario de liberalización unilateral del comercio. En la mayoría de los casos surge una desigualdad laboral creciente entre trabajadores calificados y no calificados, pero no se traduce necesariamente en una mayor desigualdad

de los ingresos per capita de los hogares debido a los efectos positivos compensatorios del empleo. Los efectos de desigualdad tienden a ser más fuertes en los casos de países con economías basadas en recursos naturales abundantes como Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Perú. Los efectos sobre la pobreza y la desigualdad de una mayor liberalización comercial unilateral son pequeños pero positivos.

Estos resultados son ampliamente consistentes con cambiar hacia un comercio libre pleno en el contexto de la OMC o de un acuerdo de comercio multilateral a escala regional en el ALCA. Estos dos cambios también reducen la pobreza y la desigualdad en la mayoría de los países, pero no en todos. La pobreza aumenta (levemente) en estos escenarios en Costa Rica (sólo la OMC), Ecuador, Paraguay y Venezuela, principalmente debido al impacto negativo sobre la agricultura en estos países, que no se compensa por un empleo y crecimiento del ingreso suficientes en otros sectores. Claramente las ganancias de una integración más profunda no se distribuyen de modo parejo al interior de los países y esto es por lo tanto una preocupación legítima en las negociaciones comerciales.

Con unas pocas excepciones (Brasil y Argentina), también se encuentra que la promoción unilateral de las exportaciones a través de subsidios a la exportación reduce la pobreza en una aparente contradicción con el escenario de la OMC. En cierto sentido, funciona como un corte de tarifas que estimula el empleo agregado dado que la mayoría de los sectores que son intensivos en mano de obra (por ejemplo, la agricultura) se benefician de los subsidios que aumentan en este escenario. Los diferenciales por calificación aumentan en algunos países y caen en otros. De este modo, no se puede decir que elegir una estrategia de crecimiento liderada por las exportaciones en general favorecerá a los trabajadores calificados o a los no calificados. Eso depende de la estructura de exportaciones de los países individuales. Los estudios nacionales presentados en los capítulos 4 a 19 tratan estos detalles con cierta holgura.

Estos resultados de los modelos han de interpretarse con cierta cautela. El lector debe notar que nuestras conclusiones son resultados estáticos comparativos que no reflejan los costos del ajuste a una nueva estructura productiva. Si se supone fija la tasa de cambio, la simulación determina el impacto de largo plazo o permanente de bajar las tarifas al mismo tiempo que atrae más capital extranjero para financiar de modo

permanente un déficit mayor de balanza de pagos. Como se ha indicado, este último cambio es expansivo (aunque el crecimiento sea liderado por los bienes no transables en lugar de las exportaciones). Si se restringe el ahorro externo, la tasa de cambio debe depreciarse para permitir que las exportaciones se expandan lo suficiente para pagar las importaciones adicionales. Pero el producto total y el empleo aumentan en ambos casos y la pobreza se reduce. Los resultados de la simulación también sugieren que si no se observa en la práctica una reducción de la pobreza tras la liberalización comercial, ello se debe a que muchos otros factores que incrementan la pobreza estaban cambiando al mismo tiempo (muy típicamente relacionados con *shocks* macro; véase Taylor y Vos 2002) o porque las economías todavía están en el proceso de adaptar sus estructuras productivas.

Bibliografía

- Berg, Andrew y Anne Krueger (2003) 'Trade, growth, and poverty: a selective survey', IMF Working Paper WP/03/30, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Bourguignon, François, Anne-Sophie Robilliard y Sherman Robinson (2002), 'Representative versus real households in the macro-economic modeling of inequality', Washington D.C.: World Bank y IFPRI (Mimeo).
- Bourguignon, François, Luis Pereira da Silva y Nicholas Stern (2002) 'Evaluating the poverty impact of economic policies: Some analytical challenges', Washington D.C.: The World Bank (Mimeo).
- Dollar, David y Aart Kraay (2001a) 'Trade, growth and poverty', Washington D.C.: The World Bank (Mimeo).
- Dollar, David y Aart Kraay (2001b) 'Growth is good for the poor', World Bank Policy Research Working Paper No. 2587, Washington D.C.: The World Bank.
- Easterly, William (2001) *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge (MA): MIT Press.
- Ganuzza, Enrique, Ricardo Paes de Barros, Lance Taylor y Rob Vos (eds) (2001) *Liberalización, Desigualdad y Pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Buenos Aires: EUDEBA (para PNUD y CEPAL).
- Löfgren, Hans, Rebecca Lee Harris, y Sherman Robinson (2001) 'A Standard Computable General Equilibrium (CGE) model in GAMS', TMD Discussion Paper No. 75, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

- Rodriguez, Francisco y Dani Rodrik (2000) 'Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence', Cambridge (MA) y College Park (MD): Kennedy School of Government y University of Maryland (Mimeo).
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi (2002) 'Institutions role: the primacy of institutions over geography and integration in economic development', Cambridge (MA): Harvard University (Mimeo.)
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995) 'Economic reform and the process of global integration', *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995:1: 1–118.
- Taylor, Lance y Rob Vos (2002) 'Balance of payments liberalization in Latin America: effects on growth, distribution and poverty', en: Rob Vos, Lance Taylor y Ricardo Paes de Barros (eds) (2002) *Economic Liberalization, Income Distribution and Poverty. Latin America in the 1990s*, Cheltenham (UK), Northampton (USA): Edward Elgar Publishers, pp. 1-53.
- Vos, Rob, Lance Taylor y Ricardo Paes de Barros (eds) (2002) *Economic Liberalization, Income Distribution and Poverty. Latin America in the 1990s*, Cheltenham (UK), Northampton (USA): Edward Elgar Publishers.