

Apertura comercial y pobreza en el

Por Rob Vos y Mauricio León G.*

SOLO
POSICION





Ecuador

En la década de los 90, el Ecuador liberalizó el comercio y otros sectores de la economía. También modificó tres veces el régimen cambiario y finalmente se “dolarizó”. Estas reformas no ayudaron a reducir la dependencia de las exportaciones de bienes primarios y, en las décadas venideras, la inversión en el OCP sólo la incrementará, a expensas de las futuras generaciones, al acelerar el agotamiento de su dotación de recursos naturales. Al mismo tiempo, la productividad, en vez de mejorar, ha retrocedido en la mayoría de sectores económicos.

La liberalización del comercio arrojó beneficios en términos de bienestar (crecimiento y empleo), aunque aumentó la desigualdad de los ingresos laborales. Los principales ganadores en términos de ingresos laborales fueron los trabajadores calificados de los sectores formales de bienes transables, y los perdedores fueron los no calificados. La liberalización comercial tuvo poco efecto sobre la pobreza. En consecuencia, las secuelas negativas sobre campesinos y trabajadores no calificados serían transitorias. Como estos segmentos de la población no se transforman fácilmente en gente calificada, la transición requiere en el corto plazo —entre otras cosas— de un fondo compensatorio y, especialmente, de mayor inversión en educación e infraestructura, cuyos resultados se verán en el mediano plazo. Este es un argumento a favor de una estrategia de negociación más gradual y diferenciada de la liberalización comercial.

Una mayor apertura comercial en el marco de un tratado bilateral de libre comercio con los Estados Unidos tendría efectos positivos, pero no por sí sola. Simultáneamente debe impulsarse la inversión que apoye el crecimiento de la productividad, sobre todo en educación, para satisfacer la mayor demanda de mano de obra calificada que provocará la apertura. La escasa productividad es una restricción crucial de la economía ecuatoriana, sea cual sea el régimen de tasa de cambio. Ecuador debe enfocarse

en sus problemas estructurales y acudir a las negociaciones de libre comercio con una visión de largo plazo, en lugar de seguir discutiendo si mantener o no la dolarización: *That is not the question.*

El nuevo escenario

Ecuador negociará la suscripción de un tratado de libre comercio bilateral con EEUU en paralelo al proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) y al de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (ver GESTIÓN N° 116). Sus defensores argumentan que esto impulsará el crecimiento y reducirá la pobreza. Por el contrario, sus detractores replican que la mayor apertura tendrá altos costos sociales y provocará más pobreza. Existe poca evidencia sólida sobre los efectos de la liberalización comercial y sobre los costos y beneficios de un TLC, del Alca o de la OMC. Algunos académicos, movimientos sociales y ahora también las cámaras de industriales, culpan a la dolarización de la falta de competitividad de las empresas, aduciendo que bajo este contexto es muy difícil que el Ecuador se beneficie de la apertura comercial.

Entonces: ¿implica la apertura económica más crecimiento y empleo, o más pobreza? ¿Es realmente la dolarización la principal restricción para mejorar la competitividad?

Dinámica de las exportaciones

Luego de la liberalización comercial de inicios de los 90, las exportaciones no tradicionales tuvieron una expansión importante, aunque insuficiente para alterar significativamente la alta dependencia de las exportaciones de bienes primarios. Hubo un crecimiento trascendental del volumen de exportaciones de productos agrícolas e industriales, pero casi toda esta diversificación tuvo lugar durante la primera mitad de los 90. La participación de las exportaciones no tradicionales aumentó de alrededor de 20% a inicios de la década pasada a 30% en 2002 (Gráfico 1). Sin embargo, tanto su volumen como su valor se estanca-

ron en la segunda mitad de los 90 (Gráfico 2), a pesar de la depreciación de la tasa de cambio real del final de la década.

El crecimiento y diversificación de las exportaciones durante la década de los 90 estuvieron asociados a la liberalización comercial en el contexto del Pacto Andino (hoy Comunidad Andina) y del mercado ampliado creado por éste. Pero, pese a las reformas comerciales, Ecuador sigue siendo altamente dependiente de las exportaciones primarias. El inicio de la operación del OCP incrementará las exportaciones petroleras en los años venideros, lo que proveerá ingresos adicionales de exportación (véase GESTIÓN N° 111), pero agudizará la vulnerabilidad a shocks de términos de intercambio y acelerará el agotamiento de la riqueza de recursos naturales.

Estructura de las exportaciones, 1980-2002
(porcentaje del total de exportaciones)

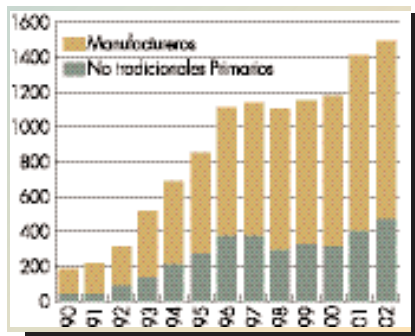
Gráfico 1



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Exportaciones no tradicionales, 1990-2002
(en millones de dólares)

Gráfico 2



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Cada vez menos competitivos: antes y después de la dolarización

También en la década de los 90, Ecuador sufrió una pérdida notable de competitividad (Gráfico 3). Según el Banco Central del Ecuador, en la mayoría de ramas de actividad no ha crecido la productividad total de factores (PTF). En casi todo el aparato productivo se ha deteriorado la eficiencia de la producción. En los sectores primarios, origen de las exportaciones, la PTF ha sido francamente decreciente. Esto explica la pérdida de competitividad de la economía ecuatoriana, más allá de la ocasionada por la dolarización. Al mismo tiempo, plantea dudas sobre la capacidad de los sectores productivos de lograr una mayor penetración en los mercados mundiales si no se alcanzan simultáneamente mejoras sustanciales en la productividad. La mayor apertura y la dolarización deben estar acompañadas de mejoras en la productividad si se quiere competir exitosamente en los mercados mundiales.

Apertura comercial y equidad

No es fácil analizar el impacto de la liberalización comercial sobre la economía y menos aún determinar quiénes serán los posibles ganadores y perdedores del proceso. El impacto final dependerá de muchas interacciones. Por ejemplo, la reducción de aranceles podría ocasionar que ciertos grupos de campesinos dejen de competir con los alimentos importados, mientras que otros podrían encontrar más oportunidades de mercado para sus productos. Las implicaciones para el crecimiento y el empleo de la economía en su conjunto –y por lo tanto, para la pobreza– dependerán de estos efectos y de las interacciones con el resto del sistema. Si un campesino deja de percibir ingresos gastará menos en bienes producidos por otros, mientras que los nuevos empleos en los sectores ganadores pueden generar una nueva dinámica en otros sectores del mercado.

El régimen cambiario no es el obstáculo

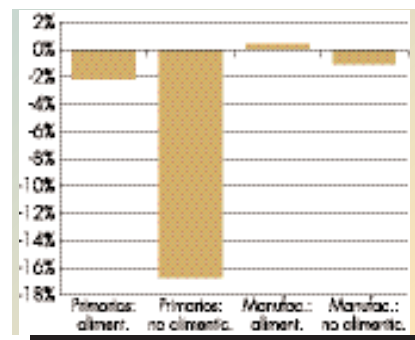
De acuerdo a simulaciones efec-

tuadas con un modelo de equilibrio general computable, el régimen de tasa de cambio no es crítico para el impacto de la reforma comercial.

Esto no ocurriría si aumentaran los subsidios a la exportación, en cuyo caso el efecto inicial sería un leve estímulo al crecimiento de las exportaciones y una reducción del déficit comercial. Con tasa de cambio fija habría menos ahorro externo, lo que contrarrestaría en buena medida los efectos

Ecuador: crecimiento de la Productividad Total de Factores por grupos de sectores, 1980-2002
(en porcentaje, promedio para el período)

Gráfico 3



Fuente: Baquero y Freire (2003).

del subsidio en el crecimiento y en el empleo en los sectores exportadores. Con tasa de cambio flexible se mantendría algo de los efectos positivos de la política de subsidios a la exportación (en crecimiento del producto y del empleo). Sin embargo, un esquema uniforme de subsidios a la exportación también aumentaría la desigualdad de ingresos entre los trabajadores calificados y no calificados.

¿Viva el Alca? ¡Que sí, que no!

La liberalización comercial parece ser más favorable de lo que creen muchos analistas económicos y los movimientos antiglobalización. Sin embargo, los partidarios del libre comercio tampoco tienen demasiadas razones para sentirse triunfadores. Los efectos positivos sobre el bienestar no son muy grandes y, en parte, se basan en el supuesto de que una ampliación de la brecha comercial siempre puede financiarse. El Ecuador tuvo un mayor acceso al capital extranjero a

comienzos de los años 90 que al final; más aún, los efectos agregados relativamente pequeños sobre el crecimiento, la ampliación de la desigualdad de ingresos de los factores y la caída de los ingresos reales de los trabajadores no calificados ponen en duda si la liberalización comercial realmente ayudará a reducir la pobreza. No se puede afirmar sin riesgo a equivocarse que la reforma comercial reduce la pobreza. El aumento de los diferenciales de salario contrarresta totalmente los efectos reductores de la pobreza ocasionados por el aumento del empleo y de los ingresos laborales medios porque existen dos mecanismos básicos por los cuales se reduce la pobreza monetaria (de ingreso o consumo): el *efecto crecimiento*, que consiste en la generación de empleo y el aumento de los ingresos medios de los trabajadores; y el *efecto distribución*, que consiste en la transferencia de ingresos de los sectores más acomodados hacia los más pobres, sea por el mercado laboral o por políticas redistributivas. Estos dos efectos pueden reforzarse o contrarrestarse, siendo, por lo tanto, el efecto neto sobre la pobreza un problema empírico.

Retornar a los niveles de protección anteriores a la reforma tampoco es la solución. El aumento de las tarifas a niveles pre-liberalización tendría efectos mucho más fuertes y hasta negativos en el empleo y en el salario promedio que superarían la menor desigualdad laboral en el contexto anterior a la reforma. Esto sugiere un impacto negativo de la protección comercial.

Siguiendo siempre los resultados del modelo empleado, la liberalización comercial induce aumentos de la desigualdad de los ingresos primarios. Los cambios en el empleo entre hogares determinarán si la desigualdad creciente de los ingresos laborales también afecta a la desigualdad del ingreso per cápita y a la pobreza. El aumento de la desigualdad, particularmente debido a una ampliación en los diferenciales de salarios, implica que los beneficios del ingreso agregado probablemente no llegarían a aquellos que están en el fondo de la distribución. En el caso de una reducción uniforme de las tarifas o la culminación del ALCA, el aumento en la tasa de em-

pleo ayudaría a reducir la desigualdad de ingresos, pero este efecto se neutralizaría por un aumento de las brechas salariales entre trabajadores calificados y no calificados y entre sectores. Este último efecto también eliminaría todos los efectos que tienden a reducir la pobreza, a pesar del aumento del salario real promedio.

En resumen, una mayor liberalización comercial por sí sola no ayudaría a reducir la pobreza. En una reversión hacia una mayor protección comercial los pobres tampoco estarían mejor. Bajo los supuestos del modelo de equilibrio general utilizado, revertir la liberalización comercial acarrearía pérdidas de empleo agregado, a medida que la brecha comercial se estrecha, ingresa menos ahorro externo y se deprecia la tasa de cambio real. La reducción de la desigualdad salarial tras la reversión de la apertura no sería suficiente en este caso para contrarrestar la contracción de los ingresos y el empleo.

Las conclusiones de estas macro-simulaciones deben ser consideradas con alguna cautela, en la medida en que el modelo solo considera los beneficios estáticos y los efectos distributivos del comercio. La apertura comercial también podría inducir incrementos de productividad empujados por la competencia en el mercado mundial.

Pese a las limitaciones del método empleado, queda claro que la influencia de la apertura y el crecimiento en la reducción de la pobreza no son automáticos. Corresponde a la política pública asegurar la reducción de la pobreza y la eliminación de las desigualdades. Así, para cosechar los beneficios potenciales del comercio, la estrategia de estabilización y crecimiento del Ecuador debe dar prioridad a la inversión en capital humano y en la infraestructura física, de tal forma que promueva el crecimiento de la productividad y reduzca la escasez de trabajadores calificados. **G**

**Rob Vos es profesor del Institute of Social Studies (La Haya, Países Bajos) y Mauricio León es investigador del SIISE y profesor en la FLACSO. Este artículo es una síntesis de su publicación: "Dolarización, dinámica de exportaciones y equidad: ¿cómo compatibilizarlas en el caso de Ecuador?", Estudios e Informes del SIISE-STFS No. 5, 2003, Quito-La Haya.*

Si creces, tienes que pagar

Contra todo pronóstico, tras abandonar la convertibilidad, Argentina se ha desenvuelto admirablemente: desde hace meses el dólar fluctúa alrededor de los 2,9 pesos, en 2003 la inflación llegó a 3,7%, los depósitos regresan lentamente a los bancos y el PIB podría cerrar el año fiscal con un 7% de incremento. Casi perfecto, salvo porque los gauchos tienen pendiente la renegociación de una deuda externa pública cercana a los \$ 87.000 millones.

Como el PIB ha crecido más del 4% previsto en la negociación con el FMI, los acreedores quieren más y además que el superávit fiscal primario sea mayor a 3% del PIB. Los especuladores que compraron papeles argentinos en vísperas de la debacle, pese a un riesgo país de 6.000 puntos (atraídos por elevados intereses) nunca llegaron a cobrar, pues en diciembre de 2001 se declaró unilateralmente la suspensión de pagos de la deuda externa. Luego de alcanzar un acuerdo con el FMI (septiembre de 2003), **Roberto Lavagna**, ministro de Economía, propuso a los acreedores canjear los títulos suspensos de pago por nuevos papeles, en una operación que habría representado una condonación de 75 % respecto del valor nominal de los bonos impagos. Estos reaccionaron indignados, y unos pocos han propuesto acciones judiciales en contra de bienes argentinos en el extranjero que gozan de inmunidad diplomática.

Los especuladores ejercen fuerte presión sobre el FMI, que ya ha demorado la aprobación del primer tramo del acuerdo firmado hace cinco meses. El 7 de enero último el gobierno norteamericano anunció que "citaba a **Kirchner**" a un encuentro con el presidente **Bush**, para hablar de la deuda, a lo que el argentino respondió "a Argentina no la cita nadie y menos para retornos". El presidente del gobierno español **José María Aznar** también ha criticado la posición argentina, declarando que "no puede existir futuro económico para ningún país al margen de los sistemas financieros internacionales".

Por su parte, el ministro de Defensa **José Pampuro** confirmó en febrero que a petición de varios acreedores, un juez de Maryland (EEUU) ha afectado dos naves militares argentinas (por un valor de \$ 3 millones) que se encontraban en mantenimiento en su jurisdicción. ¿Es el comienzo de las retaliaciones reales? **G**