



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/398
12 de mayo de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

11º período de sesiones
São Paulo, 13 a 18 de junio de 2004

EL COMERCIO Y LA POBREZA: LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO

Nota temática preparada por la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El argumento de que el comercio y las políticas comerciales tienen repercusiones importantes en los resultados económicos, y en particular en la reducción de la pobreza, ha sido motivo de polémicas a medida que avanza la actual ola de globalización. Mientras que muchos economistas y las instituciones financieras internacionales afirman que el libre comercio y los mercados de capitales abiertos son la clave del éxito económico y la reducción de la pobreza, otros economistas, muchas organizaciones no gubernamentales y los movimientos altermundialistas afirman que, si no se la vincula a objetivos sociales más amplios, la liberalización financiera y del comercio puede ser fuente de desigualdades y pobreza. Puesto que ninguno de los bandos promueve la autarquía, la polémica gira en torno de la forma de aprovechar las oportunidades que brinda la globalización: el enfoque ortodoxo defiende el libre comercio, la movilidad de capitales y, más recientemente, numerosas políticas destinadas sobre todo a mejorar la calidad institucional, mientras que otros propugnan una integración más estructurada o controlada.

No obstante, en la práctica los vínculos entre el comercio y la pobreza no son ni simples ni automáticos. La UNCTAD sostiene que, para que esta vinculación sea efectiva, las políticas nacionales e internacionales deben arraigarse en un enfoque del comercio centrado en el desarrollo. Es probable que no surta efecto fijarse como única prioridad la integración del comercio, que da por sentado que la pobreza se reduce con un aumento del comercio y no ya con un mayor desarrollo. En cambio, es necesario examinar la relación entre el comercio y la pobreza desde la perspectiva del desarrollo.

El núcleo analítico de este enfoque basado en el desarrollo se centra en los conceptos de que a) las diferencias entre las tasas de crecimiento son importantes para explicar las disparidades en la reducción de la pobreza entre los diferentes países y regiones, y b) los efectos de la política comercial en el crecimiento se manifiestan en los vínculos entre el comercio y la acumulación de capital físico, humano y de organización, así como la innovación.

Como se reconoce en el Consenso de Monterrey, los esfuerzos por introducir reformas económicas en los países en desarrollo deben ir apoyados por medidas normativas de los países desarrollados y la comunidad internacional en general a fin de que sirvan para alcanzar la meta de reducir la pobreza a la mitad. Los países industriales tienen una responsabilidad especial en este sentido, ya que sus barreras a las importaciones siguen desalentando las exportaciones de los países en desarrollo. Más aún, a pesar de los aumentos recientes, la ayuda oficial para el desarrollo y el alivio de la deuda no alcanzan a cubrir las necesidades.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
A. INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	4
B. EL COMERCIO, LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y LA POBREZA: SITUACIÓN ACTUAL.....	3 - 6	5
C. LOS LÍMITES DEL ENFOQUE ACTUAL DEL ANÁLISIS DE LOS VÍNCULOS ENTRE EL COMERCIO Y LA POBREZA.....	7 - 8	5
D. LA RELACIÓN ENTRE EL COMERCIO Y LA POBREZA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO	9 - 29	6
E. CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS PARA EL ENFOQUE BASADO EN EL DESARROLLO	30 - 44	12
F. CONCLUSIONES.....	45 - 50	16

A. INTRODUCCIÓN

"Se está creando riqueza, pero son demasiados los países y las personas que no participan de los beneficios y a los que apenas se tiene en cuenta, o se ignora totalmente, a la hora de configurar el proceso. Para una gran mayoría de mujeres y hombres, la globalización no ha sido capaz de satisfacer sus aspiraciones sencillas y legítimas de lograr un trabajo decente y un futuro mejor para todos sus hijos."

Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Una Globalización Justa

"Los países pobres que han liberalizado sus economías han obtenido resultados admirables, mientras que los que no lo han hecho se han hundido en una profunda miseria. Por consiguiente, si queremos un mundo mejor, debemos acentuar el capitalismo y la globalización, y no reducirlos."

Johan Norberg, En defensa del capitalismo global

"Al llegar a la conclusión de que la apertura suele promover el crecimiento, sugerimos que si los países pobres se abrieran más, se reduciría la pobreza."

Andrew Berg y Anne O. Krueger, Trade, Growth and Poverty: A Selective Survey

1. La polémica sobre los efectos de la apertura del comercio en la reducción de la pobreza ha oscilado entre "es buena" y "es mala" para llegar finalmente a una posición más matizada: "es buena siempre que se adopten las políticas complementarias adecuadas". Cuando esto ocurre, es importante tomar distancia y preguntarse:

- a) ¿Es correcto limitar el análisis del comercio y la pobreza al análisis de los efectos de la liberalización del comercio en la pobreza?
- b) ¿Será posible determinar cuáles son las políticas más eficaces para vincular el comercio internacional con la reducción de la pobreza si el análisis se limita a estos términos?

2. La presente nota temática se basa en la idea de que la respuesta a ambas preguntas es negativa, y que es necesario analizar los vínculos entre el comercio y la pobreza con un criterio más amplio¹. En la nota se reseña el estado actual de la polémica sobre el comercio y la pobreza (sección B) y se señalan las limitaciones del enfoque actual (sección C). En la sección D se presentan los elementos principales del enfoque de la relación entre el comercio y la pobreza basado en el desarrollo y se resume el marco analítico utilizado en el documento. En la sección E se presentan las consecuencias del enfoque basado en el desarrollo para las políticas nacionales e internacionales. En la conclusión se resumen los puntos más importantes y se resaltan cuestiones y esferas en que se debería ahondar el trabajo sobre el comercio y la pobreza.

¹ La nota se remite a la labor general de la UNCTAD y en particular a diversas ediciones del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, pero se basa esencialmente en el marco analítico presentado en el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2004*.

B. EL COMERCIO, LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y LA POBREZA: SITUACIÓN ACTUAL

3. Desde el cambio fundamental en la política económica de fines del decenio de 1970, a menudo se ha dicho que la liberalización del comercio es la fuente principal de convergencia de los ingresos entre los países y un elemento clave de toda estrategia de desarrollo. Esta opinión se basa en la expectativa de que si se reasignan los recursos según la ventaja comparativa se obtendrán beneficios significativos en términos de eficiencia y bienestar. Sin embargo, el aumento de la eficiencia suele producirse una única vez. Lo que importa, desde el punto de vista del desarrollo, es si una mayor integración y una expansión más rápida de las importaciones y exportaciones permiten a los países en desarrollo ponerse a la altura de los países industriales y a los pobres hacer lo propio con los ricos. El resultado de esta orientación normativa no ha estado a la altura de las expectativas; varias tendencias sugieren que las economías nacionales están polarizándose en lugar de acercarse unas a otras.

4. Hasta hace cinco años, la mayoría de los análisis de la pobreza seguían centrándose en el papel de los factores nacionales como causas de la pobreza y en general no prestaban atención a la influencia de las relaciones económicas internacionales en ella. En estos últimos años, la ofensiva para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, combinada con la presión que ejerce la idea de que la globalización tiene consecuencias sociales adversas, ha jugado un papel esencial en el análisis exhaustivo de los vínculos entre la liberalización del comercio y la pobreza.

5. Sin embargo, el peligro de centrar el análisis de la pobreza en los efectos de la liberalización del comercio es que "se crearán expectativas no realistas sobre lo que las políticas comerciales pueden alcanzar por sí mismas" (Rodrik 1992:103), en particular la liberalización del comercio. De hecho, en la práctica el desarrollo -el proceso a largo plazo en el que aumentan los ingresos, la capacidad de producción y la libertad de las personas- es la clave de la reducción sostenida de la pobreza. Aunque la integración del comercio puede desempeñar un papel importante en el proceso de desarrollo y aunque la liberalización del comercio ha ocupado un lugar prominente en las recientes deliberaciones sobre cuestiones de política, sería erróneo suponer que la liberalización del comercio o su mayor integración, medidos por la relación entre el comercio y el ingreso nacional, es un fin en sí mismo en lugar de un medio para lograr el desarrollo.

6. Por consiguiente, para alcanzar mejor la meta de la reducción de la pobreza, este análisis debe abandonar el criterio limitado de la liberalización del comercio y la pobreza para analizar la relación entre el comercio y la pobreza desde una perspectiva del desarrollo.

C. LOS LÍMITES DEL ENFOQUE ACTUAL DEL ANÁLISIS DE LOS VÍNCULOS ENTRE EL COMERCIO Y LA POBREZA

7. La polémica sobre el comercio y la pobreza se ha visto potenciada por contribuciones útiles de los dos bandos acerca de los efectos económicos de la apertura del comercio, que también han permitido adquirir importantes conocimientos en materia de políticas. No obstante, el enfoque actual adolece de ciertas limitaciones, ya que:

- Se centra en la política comercial y la pobreza antes de examinar la relación entre el comercio y la pobreza;
- Toma la liberalización del comercio como un hecho y luego examina cómo hacer para que los objetivos de reducción de la pobreza sean compatibles con ella, en lugar de destacar la reducción de la pobreza y luego preguntarse qué aporte puede hacer la liberalización del comercio para lograrla;
- Se centra en la "apertura"² de la economía, aunque hay aspectos del comercio que van más allá de la "apertura" y que son importantes para la reducción de la pobreza; y
- Sólo proporciona una comprensión limitada de las repercusiones indirectas que pueden tener en la pobreza los cambios en el nivel y la estructura del comercio de un país, así como la dinámica a largo plazo de dichos cambios.

8. Resumiendo, aunque el enfoque actual es útil para entender el problema del alivio de la pobreza durante las reformas de la liberalización, los efectos más importantes del comercio en la pobreza probablemente ocurran a través de las repercusiones indirectas y los efectos a largo plazo del desarrollo y el crecimiento económico sostenidos. El enfoque actual no llega a explicar cómo alcanzar la meta que se ha fijado la comunidad internacional de reducir la incidencia de la pobreza a la mitad de manera sostenida.

D. LA RELACIÓN ENTRE EL COMERCIO Y LA POBREZA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO

Elementos de un enfoque basado en el desarrollo

9. Esencialmente, un enfoque del comercio y la pobreza basado en el desarrollo comienza por analizar cómo se produce el desarrollo y no cómo se produce el comercio, examinando el papel de éste en los procesos de desarrollo y evaluando sus efectos en la pobreza desde esta perspectiva. La ventaja de este enfoque es que puede aprovechar los análisis e investigaciones de políticas ya existentes por los que se examina el comercio internacional desde la perspectiva del desarrollo.

10. Siete elementos básicos integran el enfoque del comercio y la pobreza vistos desde el desarrollo que se propone en esta nota temática:

- a) La cuestión del comercio y la pobreza no puede reducirse a la cuestión de la liberalización del comercio y la pobreza.

² Este término da origen a una profunda confusión semántica, ya que se utiliza para hacer referencia al nivel de integración del comercio de una economía (medido por la relación entre las importaciones y exportaciones y el PIB) y el nivel de restricciones comerciales (barreras arancelarias y no arancelarias).

- b) Las diferencias entre las tasas de crecimiento son importantes para explicar las disparidades en la reducción de la pobreza entre los diferentes países y regiones. Los efectos de la política comercial en el crecimiento se manifiestan en los vínculos entre el comercio y la acumulación de capital físico, humano y de organización, así como la innovación. Por lo tanto, la reducción sostenida de la pobreza se produce gracias al fomento y la utilización eficientes de las capacidades de producción de manera que la población en edad de trabajar esté empleada más plena y productivamente.
- c) El comercio internacional puede facilitar, obstaculizar o modificar este proceso.
- d) La relación entre el comercio y la pobreza varía con la composición del comercio internacional de un país.
- e) La relación entre el comercio y la pobreza varía con el nivel de desarrollo de un país y la estructura de su economía.
- f) La relación entre el comercio y la pobreza se ve afectada por la interdependencia entre el comercio por una parte y las corrientes financieras y de inversión internacionales, la deuda y la transferencia de tecnología por otra.
- g) El desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza son motores importantes de la expansión del comercio internacional.

El marco analítico básico

11. El marco analítico básico de un enfoque de la relación entre el comercio y la pobreza basado en el desarrollo tiene tres componentes: el comercio internacional, el fomento y la utilización de las capacidades de producción y la pobreza. La definición multidimensional de esta última incluye bajos ingresos y consumo, falta de desarrollo humano, vulnerabilidades como la inseguridad alimentaria y la escasez de empleo remunerado y servicios sociales. Este marco incluye vínculos directos e indirectos entre el comercio y la pobreza. El comercio afecta a la pobreza directamente porque repercute en el costo de vida, el trabajo y los salarios, así como en los ingresos fiscales del Estado, e indirectamente por su efecto en el fomento y la utilización de las capacidades de producción. Si bien los vínculos directos ayudan a aliviar la pobreza a corto plazo, los vínculos indirectos son fundamentales para una reducción sostenida de la pobreza en la mayoría de los países en desarrollo.

12. El fomento de las capacidades productivas comprende tres procesos básicos: acumulación de capital físico, humano y de organización; transformación estructural; y progreso tecnológico.

13. Invertir en la adquisición de cantidades crecientes de diversas formas de capital es el componente básico del aumento de la capacidad productiva. El proceso de acumulación de capital implica invertir en bienes de capital, pero también en la capacitación y la salud, así como en un mejoramiento institucional. El desarrollo de las capacidades humanas es parte integrante del fomento de las capacidades productivas. También son importantes los acuerdos institucionales para transformar los recursos naturales y la propiedad intelectual en activos económicos (por ejemplo, mediante cambios en los regímenes de derechos de propiedad), y la

ampliación del capital social y de organización que sostiene la actividad económica (por ejemplo creando empresas comerciales).

14. La acumulación de capital puede servir para aumentar el ingreso per cápita y el nivel de vida de una economía simplemente porque permite utilizar de forma más plena la mano de obra y los recursos naturales subutilizados sin alterar la eficiencia con la que se los utiliza. Sin embargo, el éxito económico a largo plazo depende de una mejora sostenida de la productividad.

15. Históricamente, el proceso de reducción sostenida de la pobreza ha ido acompañado de cambios estructurales en la producción y el empleo como resultado del desplazamiento de las actividades económicas entre la agricultura, la industria y los servicios por una parte y, por otra, el paso a actividades de mayor valor añadido en cada sector gracias a la introducción de nuevos productos y procesos.

16. En un momento dado, el nivel de desarrollo de las capacidades productivas actúa como limitación sobre los bienes y servicios que un país puede comercializar eficientemente y también sobre la escala del comercio. Sin embargo, el comercio internacional es esencial para apoyar el desarrollo eficiente y la plena utilización de las capacidades productivas. Esto sucede a través de las exportaciones y las importaciones por igual y pueden intervenir diversos canales. El argumento tradicional más importante a favor de la asociación positiva entre la integración del comercio y el crecimiento económico es que una mayor apertura y competencia en los mercados internacionales llevarán a un aumento de la eficiencia por una mejor asignación de los recursos en la economía y, gracias a los efectos de las presiones de la competencia, un mejor uso de los recursos a nivel de las empresas. La expansión de las exportaciones también puede favorecer una mayor utilización de la capacidad y la realización de una "movilización del excedente" si la demanda externa permite emplear mano de obra y recursos naturales que no se utilizaban anteriormente debido a la escasez de demanda interna real. En vista de que la mayoría de los países en desarrollo dependen de las tecnologías extranjeras incluidas en los bienes de capital importados, el proceso de desarrollo se verá gravemente obstaculizado si, a falta de los ingresos de exportación requeridos, resulta difícil financiar dichas importaciones. Esto significa que la necesidad de superar los problemas de balanza de pagos es un factor fundamental de toda campaña de los países en desarrollo por promover sus exportaciones.

17. Por consiguiente, el papel de la integración del comercio en el crecimiento económico es especialmente importante para obtener los ingresos de exportación necesarios para financiar las importaciones que, a su vez, se requieren para el despegue industrial, mientras que las ganancias relacionadas con una mayor eficiencia, las economías de escala derivadas del aumento del tamaño del mercado o los excedentes del mercado interno que promueven la productividad pueden representar beneficios adicionales. El comercio puede permitir a un país usar de forma más eficiente sus recursos al favorecer las importaciones de bienes y servicios que, si se produjeran localmente, serían más costosos. Puede eliminar los problemas de balanza de pagos que impiden el crecimiento económico sostenido. Puede mejorar el rendimiento de la inversión al reducir los costos de producción o favorecer las economías de escala. La exposición a la

competencia comercial internacional puede estimular la eficiencia. Las exportaciones e importaciones pueden asociarse también a la adquisición de tecnología³.

18. La importancia de que la agricultura deje de tener una participación preponderante en la producción y el empleo y de crear una base industrial nacional radica en el potencial de la industria de lograr una sólida productividad y el aumento de los ingresos. Ese potencial se deriva, desde el punto de vista de la oferta, de una predisposición a las economías de escala, la especialización y el aprendizaje y, desde el de la demanda, de condiciones favorables del mercado mundial y de los precios. Por otra parte, algunos sectores industriales pueden tener considerables eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás con el resto de la economía. En las experiencias de desarrollo que se han visto coronadas por el éxito se estableció una estrecha relación entre las tasas de crecimiento de la industrialización y la productividad, así como entre la aceleración del crecimiento y el paso de la mano de obra de un sector primario de baja productividad a industrias en las que la productividad es mayor.

19. Aunque los cambios en la estructura de la actividad económica reflejan algunas fuerzas básicas comunes, también existen muchas diferencias entre los países en cuanto al momento adecuado para introducir estos cambios y la magnitud que deberán tener, que dependerán de la naturaleza y la composición de las inversiones (tanto en maquinaria y equipo como en infraestructura humana y física), los recursos, el tamaño y la localización. El comercio exterior también ejerce una importante influencia en la evolución de la estructura económica, en la medida en que puede ayudar a superar los problemas de la oferta y la demanda internas en la industrialización y el crecimiento. Sin embargo, al igual que con la inversión, el aporte del comercio a una industrialización más o menos dinámica y virtuosa se debe en gran medida a las políticas que se elijan y a las intervenciones.

Variaciones de la relación entre el comercio y la pobreza entre los países en desarrollo

20. Las interrelaciones entre el comercio internacional, las capacidades productivas y la pobreza difieren mucho entre los países en desarrollo. El comercio internacional puede facilitar u obstaculizar el proceso de desarrollo productivo y también modificar la relación entre éste y la reducción de la pobreza. Las siguientes son tres dimensiones de esta variación: la composición del comercio; el nivel de desarrollo y la estructura de producción; y la interdependencia entre el comercio y otras relaciones económicas internacionales.

La composición del comercio

21. La composición del comercio es tan importante para la naturaleza de la relación entre el comercio y la pobreza como lo es para el nivel de comercio, principio que se aplica a las exportaciones y las importaciones por igual.

22. Con respecto a las exportaciones, a menudo se ha recomendado que la actividad económica deje de depender de las exportaciones de productos básicos primarios para pasar a las manufacturas a fin de evitar el movimiento desfavorable en la relación de intercambio que ha

³ Estos diferentes canales tienen sus raíces en diferentes teorías sobre los beneficios del comercio.

impedido el crecimiento a largo plazo de muchos países en desarrollo. Las manufacturas representan ahora alrededor del 70% de las exportaciones de estos países. No obstante, las ganancias que un país puede obtener a través de sus actividades comerciales depende de la oferta mundial de los productos exportados y de la demanda correspondiente. Una campaña de exportaciones de manufacturas llevada a cabo simultáneamente por muchos países en desarrollo, en particular en la categoría de uso intensivo de la mano de obra, podría crear un problema de falacia de composición, es decir que por sí mismo un pequeño país en desarrollo puede ampliar considerablemente sus exportaciones sin inundar el mercado ni reducir mucho los precios de los productos de que se trate, lo cual podía no aplicarse a los países en desarrollo en su totalidad, o incluso a países grandes como China y la India. Un rápido aumento de las exportaciones de productos de gran densidad de mano de obra acarrea el riesgo potencial de que se reduzca la relación de intercambio al punto que las ganancias derivadas de cualquier aumento de las exportaciones se vean contrarrestadas con creces por las pérdidas ocasionadas por la caída de los precios de las exportaciones, lo cual da lugar a un "crecimiento empobrecedor". La posibilidad de una oferta excesiva de exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo en los mercados y las políticas que se adopten al respecto se han convertido en inquietudes importantes al elaborar políticas de desarrollo orientadas a las exportaciones que sean coherentes en términos del marco comercial mundial. En cuanto a las importaciones, para asegurar un crecimiento económico sostenido se deberá aceptar una mayor dependencia de las importaciones de bienes de capital y productos intermedios. Esto, a su vez, requerirá un rápido crecimiento de las ganancias de exportación y una expansión constante de la capacidad de exportación.

23. No obstante, para los países menos adelantados (PMA) puede ser especialmente difícil diversificar sus exportaciones. De hecho, en las economías de muy bajos ingresos que dependen de una pequeña gama de productos básicos de escaso valor añadido y donde la pobreza es generalizada, se observa una tendencia marcada a caer en círculos viciosos internos de estancamiento económico y pobreza persistente que se ven reforzados por el comercio y las relaciones financieras externas. En esta situación, el comercio puede ser parte de un engranaje de pobreza internacional en que los precios bajos e inestables de los productos básicos interactúan con deudas externas insostenibles y un sistema de ayuda y servicio de la deuda (véase UNCTAD 2002). En algunos PMA, por ejemplo, el examen de las tendencias de las exportaciones reales y el consumo privado medio per cápita ha llevado a señalar un tipo de relación entre el comercio y la pobreza: un efecto empobrecedor del comercio en que el consumo privado medio per cápita se reduce al tiempo que aumentan las exportaciones. En el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2004*, por ejemplo, se ha señalado que el efecto empobrecedor del comercio se observa en 18 de los 51 PMA de una muestra en que las exportaciones aumentaron durante el período abarcado por el informe⁴.

24. Por el contrario, algunos países más avanzados que han logrado mejorar sus exportaciones de productos básicos y diversificarse hacia las manufacturas han podido valerse del comercio internacional para lograr tasas de crecimiento económico muy altas. Esto se observa

⁴ En el informe hay sólo tres PMA -Bangladesh, Guinea y Uganda- en que se observó un efecto virtuoso del comercio (con un consumo privado medio per cápita que aumenta junto con el crecimiento de las exportaciones) en los periodos 1990-1995 y 1995-2000. Además, el efecto del comercio virtuoso se observa en sólo 22 de los 51 PMA de la muestra en que aumentaron las exportaciones.

especialmente en países en que existe un nexo sólido entre las inversiones de los beneficios y la inversión en el sector de las exportaciones (véase UNCTAD 1996). En algunos países ha habido un círculo virtuoso en que el aumento de las exportaciones de manufacturas lleva a un crecimiento más rápido de la producción de dichos productos, lo cual, debido al efecto positivo del nivel general de producción de manufacturas en la productividad laboral, promueve un mayor crecimiento de la productividad⁵. Esto, a su vez, hace que las manufacturas sean más competitivas y permite el aumento de las exportaciones de este rubro.

El nivel de desarrollo y la estructura de la producción y el empleo

25. La divergencia entre las diferentes categorías de productos respecto de su exposición a los cambios adversos de equilibrio entre la oferta y la demanda en los mercados mundiales implica que la relación entre el comercio y la pobreza también varía con la estructura de la producción y el empleo de un país. Esto se superpone con la composición del comercio, pero no es exactamente lo mismo.

26. Las variaciones en la relación entre el comercio y la pobreza entre los países en desarrollo debido a su estructura de producción y empleo son también importantes. En muchos países en desarrollo, una gran proporción de la población pobre trabaja en la agricultura y vive en zonas rurales. Esto ha hecho pensar que la agricultura es el aspecto clave de la cuestión del comercio y la reducción de la pobreza, en particular en las negociaciones internacionales. Sin embargo, desde el punto de vista de un desarrollo dinámico, la reducción de la pobreza no depende simplemente del crecimiento de la productividad agrícola y de mejores perspectivas de empleo en ese sector: el aumento de la productividad y la expansión del empleo en los sectores no agrícolas también son importantes. Históricamente en los casos más satisfactorios de reducción sostenida de la pobreza la distribución laboral se ha alejado de la agricultura. En estos casos, ha habido un aumento equilibrado de la productividad de la agricultura y otros sectores de la economía, registrándose un aumento neto de oportunidades de generación de ingresos (trabajo y sustento) a nivel de toda la economía (Bhadhuri, 1993).

Interdependencia entre el comercio y otras relaciones económicas internacionales

27. Algunos factores que van más allá del ámbito de las políticas económicas en los países en desarrollo también ejercen una influencia importante sobre la relación entre el comercio y la pobreza. La relación entre el comercio y la pobreza se ve afectada por la relación del comercio con la ayuda, la deuda, las corrientes de capital privado y la adquisición de tecnologías. Por ejemplo, las corrientes comerciales que se asocian a la inversión extranjera directa (IED) para construir cadenas de producción globales pueden tener efectos de reducción de la pobreza diferentes de los que producen las corrientes comerciales asociadas a los empresarios locales que llevan el proceso de industrialización local a los mercados externos. Del mismo modo, las importaciones basadas en la ayuda vinculada podrían tener efectos diferentes de las importaciones financiadas con ingresos de exportación.

⁵ La relación entre la producción de manufacturas y la productividad, que fue destacada en particular por Kaldor, se denomina Ley de Verdoorn. Se la ha encontrado en varios marcos; véase Thirlwall 2002.

28. Estas interdependencias son importantes en la relación entre el comercio y la pobreza. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, el lazo que une la relación entre el comercio internacional y la financiación externa es la balanza de pagos. Esta limitación crítica del desarrollo y la reducción sostenida de la pobreza está a todas luces ausente del debate en curso sobre el comercio y la pobreza. Los resultados comerciales también tienen un fuerte vínculo con el nivel y la estabilidad del tipo de cambio. La cuestión de la gestión de este último para alcanzar los objetivos de financiación y comercio exterior es fundamental y compleja.

29. Como se reconoce en el Consenso de Monterrey, es indudable que los esfuerzos por introducir reformas económicas en los países en desarrollo deben ser apoyados por políticas de los países desarrollados y la comunidad internacional en general a fin de que sirvan para alcanzar la meta de reducir la pobreza a la mitad. Lo que es más importante, los países industriales tienen una responsabilidad especial en este sentido, ya que las barreras a la importación que ellos mismos crean siguen desalentando las exportaciones de los países en desarrollo, mientras que si los países industriales adoptaran iniciativas de liberalización enviarían mensajes fuertes a los países en desarrollo acerca de la importancia y urgencia de continuar las reformas iniciadas. Más aún, a pesar de los aumentos recientes, la ayuda oficial para el desarrollo y el alivio de la deuda no alcanzan a cubrir las necesidades.

E. CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS PARA EL ENFOQUE BASADO EN EL DESARROLLO

30. En la actualidad, el principal reto en materia de políticas es cerrar la brecha entre el poderoso papel que en principio puede desempeñar el comercio internacional para apoyar la reducción de la pobreza en los países en desarrollo y sus efectos más ambiguos, que se observan en la práctica en muchos de estos países, en particular los PMA. Las recomendaciones de política en el ámbito del comercio y la pobreza deben formularse desde la perspectiva del desarrollo y, por consiguiente, insertarse en un marco amplio y coherente que tenga en cuenta la interdependencia del comercio, las finanzas, las inversiones, la tecnología y el desarrollo.

Políticas nacionales

31. Un problema apremiante con que se enfrentan la mayoría de los países en desarrollo en el contexto actual es cómo promover el desarrollo y la reducción de la pobreza en una economía de mercado recientemente liberalizada. Las cuestiones fundamentales, que deben abordarse con una actitud innovadora, son las siguientes: ¿Qué carácter debe tener una estrategia de desarrollo posliberal? ¿Qué tipos de acción de los poderes públicos pueden facilitar el desarrollo y la reducción de la pobreza en una economía que no pone obstáculos al comercio internacional? Se trata de cuestiones urgentes⁶.

⁶ Como afirmó recientemente en una declaración ante la Organización Mundial del Comercio el Representante Permanente de un PMA ante las Naciones Unidas y esa Organización -una persona que proviene de un país que avanzó al máximo en el proceso de liberalización y lo hizo rápidamente en los años noventa, pero que aún hace frente a problemas acuciantes para elevar el nivel de vida, garantizar un mayor empleo y reducir la pobreza: "la mayoría de nosotros [los PMA] avanzamos velozmente en la oscuridad".

32. Hay varias estrategias abiertas de desarrollo de carácter alternativo en cuyo marco el comercio es un elemento del crecimiento y no su mayor fuente, y que pueden aplicarse en un régimen comercial de economía abierta en el cual los incentivos no favorecen ni las exportaciones ni las importaciones, y no existe discriminación alguna entre los sectores agrícola y manufacturero.

33. El enfoque adoptado aquí implica que las políticas nacionales más eficaces para reducir la pobreza no deberán basarse en una estrategia de integración solamente sino en una estrategia nacional de desarrollo con un componente de integración⁷. Una estrategia tal debe fijarse los siguientes objetivos:

- Crear y sostener un proceso dinámico de acumulación de capital, cambio estructural y progreso técnico a fin de desarrollar las capacidades de producción;
- Gestionar la integración en la economía mundial, en particular la financiación y el comercio externos, así como la adquisición de tecnología; y
- Garantizar que el desarrollo sea integrador, es decir que incorpore a los grupos marginados, prestando atención a la igualdad de género, y velando por el logro de ciertos niveles mínimos de bienestar humano, expresados en términos de reducción de la pobreza, desarrollo humano y seguridad alimentaria.

34. La mejor forma de vincular el comercio internacional con la reducción de la pobreza son las políticas de desarrollo nacional pragmáticas, integradoras y abiertas.

35. Las políticas de desarrollo pragmáticas se basan en iniciativas del sector privado. No obstante, reconocen que el desarrollo y la reducción de la pobreza no se ven obstaculizados sólo por las deficiencias de los gobiernos, sino que los mercados también tienen deficiencias significativas. Las experiencias más positivas de desarrollo y reducción de la pobreza entre los países en desarrollo se han debido a una combinación de apertura e intervención interna. Esta última trata de apoyar y no suplantar los mecanismos del mercado.

36. En vista del papel fundamental que desempeña la inversión en la expansión de la capacidad productiva y el aumento de la productividad, la clave para formular una estrategia de desarrollo efectiva consiste en determinar qué factores rigen las decisiones en materia de inversión⁸.

⁷ Esta posición es análoga a la de Rodrik (2000), quien afirma que abandonar el interés en el desarrollo para pasar al interés en la integración es uno de los puntos más débiles de las polémicas actuales en torno a las políticas. Dice que "el problema con el discurso actual sobre la globalización es que confunde los fines con los medios. Una estrategia verdaderamente orientada al desarrollo hace necesario cambiar las prioridades. La integración en la economía mundial debe verse como un instrumento para lograr el crecimiento económico y el desarrollo y no como el fin último" (pág. 28).

⁸ En los últimos años, se ha registrado un cambio importante en la evaluación generalizada de lo que constituyen estrategias de desarrollo nacional adecuadas. En el pasado, la prioridad era avanzar hacia una mayor apertura del comercio, mientras que ahora se hace hincapié en el contexto institucional y político en que se adoptan las decisiones normativas y sobre la

Por cierto, en una economía mundial más abierta e integrada, tanto la cantidad como la calidad de la inversión se ven cada vez más influenciadas por factores externos. Una liberalización amplia del comercio demasiado prematura puede comprometer la acumulación de capital porque la elite empresarial podría favorecer el consumo de productos de lujo importados, mientras que una integración comercial prematura puede comprometer el mejoramiento de las estructuras y el cambio estructural y encerrar al país en la producción de bienes con escaso aumento de la productividad. Por consiguiente, se necesita una integración gradual del comercio para resolver, por medio de un aumento de las exportaciones, los problemas de balanza de pagos provocados por la necesidad de importar los bienes de capital requeridos para la industrialización.

37. Una reducción exitosa de la pobreza también necesita políticas de desarrollo integradoras. Esta afirmación resulta evidente cuando la mayoría de la población es pobre, pero se aplica incluso cuando los pobres son sólo una pequeña proporción de la población del país. En una situación tal, fijarse como objetivo los pobres en lugar de tratar de alcanzar un desarrollo más amplio puede en realidad ser contraproducente. En primer lugar, es obvio que en un enfoque en que las iniciativas provienen del sector privado el comportamiento de los ricos tendrá repercusiones importantes en los resultados sociales. Esto se debe en parte a los efectos de la demanda, pero la forma en que la clase empresarial utiliza los beneficios, sea para el consumo de lujo o para la reinversión a fin de crear más empleo para la mayoría, es igualmente importante (véase UNCTAD 1997). En segundo lugar, cuando se adopta una prioridad más limitada, como por ejemplo los pobres, en lugar de una prioridad de base más amplia como el desarrollo, puede socavarse el sentido de comunidad nacional, factor que ha sido a menudo el ingrediente oculto de una reducción satisfactoria de la pobreza a través del desarrollo.

38. Por último, una reducción eficaz de la pobreza exige políticas de desarrollo abiertas. El término "abierto" se usa aquí para referirse a las políticas que se basan en una atención constante a las oportunidades comerciales, tecnológicas y de inversión globales. Una política abierta no es necesariamente lo mismo que una política de liberalización financiera y del comercio.

39. En el caso de los PMA, no es probable que una estrategia de crecimiento inducido por las exportaciones lleve por sí misma a una relación virtuosa entre el comercio y la pobreza. Ese crecimiento por lo general es sinónimo de una trayectoria de crecimiento excluyente en que los beneficios se concentran en un enclave. No obstante, uno de los argumentos importantes del *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2004* es que el crecimiento inducido por las

acumulación. Esta opinión se basa en trabajos econométricos recientes que estudian la influencia de una amplia gama de variables institucionales y encuentran una fuerte correlación positiva entre ellas, la inversión y los niveles de ingreso, correlación que parece ser mucho mayor que los efectos de la apertura. No obstante, llegar a la conclusión de que "las instituciones mandan" respecto de la apertura (Rodrik 2002) es quizás ir demasiado lejos. Esto se debe a las limitaciones de las medidas de apertura que no tienen en cuenta la estructura de protección, a las pruebas que existen sobre la importancia de la transferencia de tecnología y a que se pasaran por alto los efectos diferenciales que surgen de la integración del comercio según el nivel de desarrollo de un país y el lugar que ocupa en la división internacional del trabajo en el momento de la integración del comercio. No obstante, el cambio de prioridades y la importancia que se asigna a la inversión y a sus determinantes es notable.

exportaciones no es la única estrategia abierta de desarrollo promisorio que puede aplicarse después de la liberalización del comercio.

Políticas internacionales

40. El enfoque basado en el desarrollo también tiene consecuencias para las políticas internacionales, y en particular la concepción del régimen comercial internacional. Se debe prestar atención no sólo a las reglas de la OMC, sino también a las normas, reglas y prácticas multilaterales que van más allá de las cuestiones de las que se ocupa esa Organización, en particular el funcionamiento de la economía internacional de los productos básicos, el acceso preferencial a los mercados, el carácter de los acuerdos comerciales regionales y la transparencia de las rentas y los ingresos provenientes de la minería. Ese régimen de comercio se funda en dos visiones diferentes de la justicia mundial (Helleiner, 2003). Según la primera, la visión no basada en el desarrollo, el objetivo del sistema de reglas es dar estabilidad y previsibilidad a los participantes en el mercado y fijar ciertos límites sobre cómo deben actuar los gobiernos nacionales a fin de alcanzar sus propias metas. Se considera que la libertad económica es un bien en sí mismo más que un medio para lograr el desarrollo y la reducción de la pobreza. La segunda visión considera que el sistema de normas (y el comercio) son medios para alcanzar un fin y no fines en sí mismos, algo que sirve como instrumento y no tiene un valor intrínseco. Desde este ángulo, el objetivo del sistema de reglas es facilitar resultados positivos de desarrollo y reducción de la pobreza. La cuestión crítica que deberían plantearse los negociadores que formulan el régimen comercial internacional no sería cómo potenciar al máximo el comercio y el acceso a los mercados sino cómo ayudar a los países a salir de la pobreza (Rodrik 2001:10).

41. Si se acepta seriamente que la reducción de la pobreza es la meta prioritaria, el enfoque del comercio y la pobreza centrado en el desarrollo que se presenta en este documento es importante para la concepción del régimen comercial internacional. Significa que un régimen internacional que facilita la expansión del comercio internacional no basta para reducir la pobreza. En cambio, es necesario contar con un régimen comercial internacional que no limite las políticas nacionales de los países en desarrollo encaminadas a ampliar sus capacidades de producción. Más precisamente, el régimen comercial internacional debe permitir y no limitar el desarrollo y la utilización eficientes de las capacidades de producción de manera de que se emplee cada vez más plena y productivamente a la población en edad de trabajar. El significado de esta idea en la práctica depende de la relación entre el comercio internacional, el desarrollo de las capacidades productivas y la reducción de la pobreza.

42. Una mejor asistencia internacional para el desarrollo productivo y el fomento de la capacidad comercial a fin de hacerla más competitiva ayudarán a ampliar el comercio y a reducir la pobreza y serán fundamentales para mejorar la relación entre el comercio y la pobreza en los países en desarrollo.

43. Por último, el enfoque del comercio y la pobreza que pasa por el desarrollo implica que el régimen comercial internacional no es la única cuestión de política internacional que debe abordarse a fin de vincular el comercio internacional más eficazmente con la reducción de la pobreza. Dado que la forma en que el comercio se relaciona con la pobreza se ve afectada por la forma en que el comercio se relaciona con la ayuda, la deuda, las corrientes de capital privado y la adquisición de tecnología, una de las más importantes cuestiones de política internacional es la coherencia entre las medidas adoptadas en los diferentes ámbitos.

44. La interdependencia entre estos ámbitos implica que un eslogan como "comercio sí, ayuda no" podría inducir a error. No se trata de elegir uno u otro, sino de cómo convertir en positivas las sinergias negativas que existen entre la ayuda y el comercio, cómo usar la ayuda para fomentar la capacidad de producción y, por ende, cómo reducir a largo plazo la necesidad de ayuda. Asimismo, es necesario vincular el comercio con los problemas de la deuda externa. Para los países más pobres en particular, es evidente que existe una estrecha conexión entre la dependencia de los productos primarios y la acumulación de una deuda insostenible (véase UNCTAD 2002). Para los países de ingresos medios, también son evidentes los vínculos entre un déficit comercial en aumento, la dependencia excesiva de formas inestables de corrientes de capital privado y las crisis monetarias (véase UNCTAD 1999, 2002). Estos vínculos sistémicos deben tenerse en cuenta al elaborar políticas internacionales que hagan del comercio internacional un medio más eficaz para reducir la pobreza en los países en desarrollo. La prioridad fundamental es que los gobiernos de los países de bajos ingresos formulen y apliquen estrategias de desarrollo nacionales en que el comercio sirva para brindar un apoyo más efectivo a la reducción de la pobreza. Los esfuerzos por aprovechar las oportunidades que crean los cambios en el régimen comercial internacional pueden verse minados por la falta de coherencia entre las políticas de asistencia internacional y los objetivos nacionales en el ámbito del comercio, una asistencia técnica y financiera para el comercio insuficiente y sesgada y el hecho de que no se fomente y nutra el sentido de identificación del país con las políticas nacionales de comercio y desarrollo. Los asociados para el desarrollo deben apoyar a los países más débiles mediante asistencia financiera y técnica internacional a fin de fomentar las capacidades comerciales de los sectores público y privado.

F. CONCLUSIONES

45. El carácter limitado del enfoque actual del problema del comercio y la pobreza impide determinar cuáles son las políticas nacionales e internacionales más eficaces para que el comercio internacional apoye el crecimiento económico sostenido, clave de una reducción sustancial de la pobreza que permitirá alcanzar el correspondiente Objetivo de Desarrollo del Milenio.

46. En la presente nota se afirma que, a fin de determinar cuáles son esas políticas, es necesario alejarse del tema de la liberalización del comercio y la pobreza y centrarse objetivamente en los vínculos entre el comercio y la pobreza. Propone un enfoque basado en el desarrollo para analizar la relación entre estos últimos. Una vez hecho esto, se puede ver cómo insertar la liberalización del comercio en una estrategia de desarrollo más amplia.

47. El núcleo analítico de este criterio basado en el desarrollo es la idea de que la reducción sostenida de la pobreza se produce gracias al fomento y la utilización eficiente de las capacidades de producción para emplear más plena y productivamente a la población en edad de trabajar. El comercio internacional puede facilitar, obstaculizar o modificar este proceso. Por lo tanto, este criterio incluye los efectos a largo plazo e indirectos del comercio en la vida y el sustento de la población mediante el fomento de las capacidades de producción, así como el efecto directo y a corto plazo, que se examine en la bibliografía actual sobre la liberalización del comercio y la pobreza. Hace del comercio y el empleo una cuestión central para entender el comercio y la pobreza.

48. Uno de los aspectos importantes del enfoque es que intenta determinar las variaciones de la relación entre el comercio y la pobreza entre los países en desarrollo. Tres de las dimensiones fundamentales de la diversidad son el comercio; el nivel de desarrollo y la estructura de producción; y el carácter de la interdependencia entre el comercio y las corrientes financieras y de inversión, así como entre el comercio y la deuda y el comercio y la transferencia de tecnología. Por último, el enfoque abarca un análisis del efecto de la reducción de la pobreza en el comercio.

49. Es necesario realizar nuevas investigaciones sobre la variación de la relación entre el comercio y la pobreza según la composición del comercio y el nivel de desarrollo y sobre cómo estas condiciones iniciales determinan el tipo, la escala, la secuencia y la oportunidad de las diferentes medidas de desarrollo e integración. El trabajo futuro en este ámbito deberá situar la cuestión del comercio y la pobreza en el contexto de:

- Un enfoque integrado del tratamiento del comercio, la inversión y la financiación;
- El reconocimiento de que un enfoque de la relación entre el comercio y la pobreza basado en el desarrollo es el mecanismo básico para reducir la pobreza;
- El deseo de lograr la igualdad y la justicia en la economía mundial.

50. La UNCTAD tiene posibilidades de aprovechar las investigaciones ya realizadas sobre aspectos concretos de la relación entre el comercio y la pobreza, que incluyen trabajos sobre la dinámica del comercio y el ajuste estructural, el comercio y el ajuste fiscal, el costo del comercio y la competitividad, el comercio y el empleo, los aspectos del sistema de comercio multilateral relacionados con el desarrollo y la relación entre las cuestiones del comercio bilateral, regional y multilateral. Esas investigaciones, complementadas con una asistencia técnica específica y pragmática para el fomento de la capacidad nacional en el ámbito de la elaboración autónoma de las estrategias de desarrollo y su aplicación, representan un programa de trabajo de gran magnitud que puede redundar en importantes beneficios en términos de desarrollo y reducción de la pobreza.

REFERENCIAS

- Bhaduri A. (1993). Alternative development strategies and the rural sector. En: Singh A. and Tabatabai H. (eds.), *Economic Crisis and Third World Agriculture*. Cambridge (UK), Cambridge University Press.
- Helleiner, G. (2003). After Cancún, free trade area of Americas talks show limits of the single undertaking. *Bridges* 7 (8). <http://www.ictsd.org>
- Rodrik D. (1992). The limits of trade policy reform in developing countries. *Journal of Economic Perspectives* 6 (1): 87–105.
- _____ (2000). Development strategies for the next century. Documento preparado para la conferencia sobre “Developing Economies in the Twenty-First Century”, Ciba, Japan, January 26–27. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/>
- _____ (2001). The global governance of trade as if development really mattered. Documento de antecedentes para el proyecto del PNUD sobre el comercio y el desarrollo humano sostenible <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/>
- Rodrik D., Subramanian A. y Trebbi F. (2002). *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*. CEPR Discussion Paper No. 3643. London, Centre for Economic Policy Research.
- Thirlwall AP (2002). *The Nature of Economic Growth: An Alternative Framework for Understanding the Performance of Nations*. Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar.
- UNCTAD (1996). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 1996*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S96.II.D.6, Ginebra.
- _____ (1997). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 1997: Globalización, distribución y crecimiento*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.D.8, Ginebra.
- _____ (1999). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 1999: Comercio, finanzas y crecimiento*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.D.1, Ginebra.
- _____ (2002). *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.D.13, Ginebra.
- _____ (2004). *The Least Developed Countries Report 2004: Linking International Trade with Poverty Reduction*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.04.II.D.27, Geneva.
