



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
6 de mayo de 2019
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

66º período de sesiones

Ginebra, 24 a 28 de junio de 2019

Tema 2 b) del programa provisional

Políticas comerciales y su impacto en la desigualdad

Nota de la secretaría de la UNCTAD*

Resumen

Las reformas del comercio han contribuido a reducir la desigualdad del ingreso entre los distintos países, aunque en algunos lugares también han ido acompañadas de una polarización de la distribución del ingreso que ha entrañado importantes aumentos de la desigualdad dentro de los países. Posiblemente sea esta la causa principal de la actual reacción contraria al comercio internacional. El comercio es un catalizador del crecimiento y el desarrollo económicos. Por consiguiente, para hacer frente a la desigualdad, en vez de focalizar la atención exclusivamente en la productividad y el crecimiento económico, los encargados de la formulación de políticas han de centrarse en alentar el comercio y en velar por que los beneficios derivados del comercio internacional sean más inclusivos y respondan mejor a los imperativos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Partiendo de una serie de cuestiones orientativas planteadas por los Estados miembros, en esta nota se abordan las políticas comerciales y su impacto en la desigualdad.

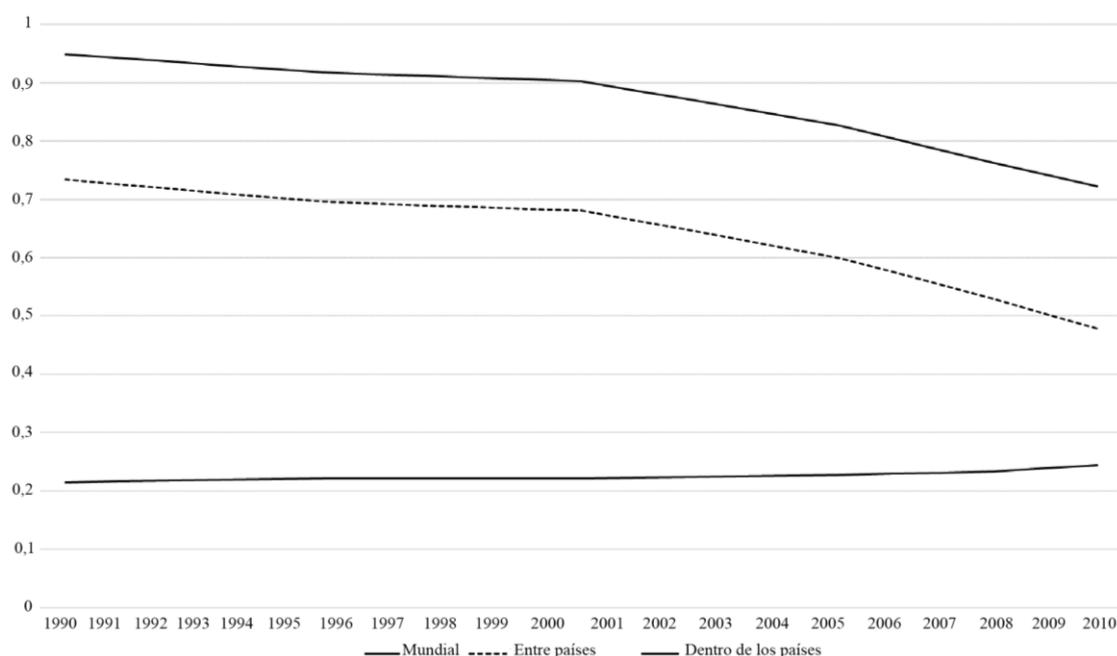
* Se acordó publicar el presente documento tras la fecha de publicación prevista debido a circunstancias ajenas al control de quien lo presenta.



I. El comercio internacional en el contexto del aumento de la desigualdad

1. En los últimos cuarenta años, el comercio internacional ha sido, junto con las finanzas y la tecnología, un factor crucial para el proceso de desarrollo de muchos países. Las reformas del comercio realizadas en los países en desarrollo han ido unidas a una aceleración del crecimiento económico, lo que propició la reducción de las brechas de ingreso y rebajó el nivel de desigualdad entre los países, como se observó desde los años noventa del pasado siglo. Ello se explica porque algunos países en desarrollo, especialmente el Brasil, China y la India, tuvieron un crecimiento más rápido que los países desarrollados, debido a que emprendieron reformas comerciales rápidas y profundas y una integración también rápida en los mercados mundiales, lo que redujo el desfase general en el ingreso per cápita entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Sin embargo, aunque el comercio internacional ha contribuido a aumentar el nivel de vida en muchos países en desarrollo, el proceso de integración en la economía mundial a través del comercio ha ido acompañado de una polarización en la distribución del ingreso, en particular dentro de los países¹. Algunos estudios indican que han disminuido las desigualdades económicas entre países, aunque dentro de estos, en promedio, han aumentado debido al rápido incremento de los ingresos correspondientes al tramo superior de la distribución y al estancamiento de los ingresos en el tramo inferior (véase el gráfico).

Índice de Theil de desigualdad económica



Fuente: F. Bourguignon, 2016, *The Globalization of Inequality* (Princeton University Press, Princeton, Estados Unidos).

Nota: Los valores más altos indican una mayor desigualdad.

2. El comercio ha contribuido a la disminución de la desigualdad de ingresos entre los países. Además, el comercio dista mucho de ser el principal impulsor de los aumentos de la desigualdad observados tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En algunos estudios se afirma que una parte importante del aumento de la desigualdad dentro de los países se debe a factores distintos del comercio, entre los que figuran las políticas redistributivas, macroeconómicas y laborales. Por lo tanto, las reformas

¹ Sobre el examen de la desigualdad en el mundo, véase Milanovic, B., 2016, *Desigualdad mundial: Un nuevo enfoque para la era de la globalización* (Fondo de Cultura Económica, México).

comerciales deben ir acompañadas de medidas no comerciales que aborden algunas de las consecuencias no deseadas de una mayor integración en los mercados mundiales.

3. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aborda la desigualdad en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10. Entre las metas del Objetivo 10, que consiste en reducir la desigualdad en los países y entre ellos, figuran las de lograr un crecimiento más rápido de los ingresos del 40 % más pobre de la población, garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados. Sin embargo, se proporciona poca orientación en relación con las políticas comerciales que contribuyen al logro del Objetivo 10. La única mención del comercio internacional que se hace en el Objetivo 10 figura en la meta 10.a: aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.

II. Factores que vinculan el comercio internacional con la desigualdad de ingreso

4. Los efectos del comercio internacional sobre la desigualdad dependen de cada contexto preciso, pero hay algunos factores generales que ilustran cómo el comercio internacional ha afectado a la desigualdad en las últimas décadas.

5. El modelo de deslocalización de la producción mundial, mediante la segmentación de los procesos de producción a través de distintos países, ha contribuido en gran medida a reducir la desigualdad entre países, al crear empleo y elevar el nivel de vida en muchos países en desarrollo. Sin embargo, la deslocalización también ha aumentado la desigualdad dentro de los países, tanto desarrollados como en desarrollo. En general, la deslocalización ha aumentado la desigualdad dentro de los países desarrollados al reducir los salarios de la mano de obra no calificada y las oportunidades de empleo de los obreros, y en los países en desarrollo al ampliar la brecha salarial entre el sector estructurado y el no estructurado.

6. El hecho de que el comercio internacional no tenga idéntico impacto en las diferentes comunidades locales, por ejemplo, en las zonas rurales y las zonas urbanas, también influye en la desigualdad. Dado que las actividades económicas de un país suelen estar agrupadas geográficamente, algunas comunidades han tenido dificultades para hacer frente a la competencia internacional. Los efectos adversos del comercio internacional a menudo han sido muy localizados y duraderos debido a las rigideces interregionales e intersectoriales con respecto a la movilidad de la mano de obra. Esto significa que las políticas comerciales pueden exacerbar las desigualdades geográficas dentro de los países.

7. El predominio de las grandes empresas en los mercados mundiales repercute en el modo en que la política comercial afecta a la desigualdad. Los beneficios del comercio internacional suelen ser capturados por las grandes empresas, a menudo a expensas de las pequeñas empresas, las mujeres empresarias, los agricultores rurales y los pescadores. Para beneficiarse del comercio internacional, esos agentes deben superar diversos obstáculos, como la escasez de información, la falta de financiación, los costos de entrada prohibitivos y la insuficiente representación en la adopción de decisiones sobre políticas comerciales. Por lo tanto, las pequeñas empresas a menudo no pueden competir con las grandes empresas extranjeras que tienen la capacidad de superar esos obstáculos y obtener ventajas competitivas.

8. La política comercial también influye en la desigualdad a través del acceso a los mercados y las condiciones de entrada. El comercio internacional está cada vez más regulado mediante medidas no arancelarias, que afectan a la mayoría de los bienes comercializados, y tienen mayores efectos en el comercio que los aranceles. Algunas medidas, como las normas sobre productos, suelen limitar las exportaciones de los países que carecen de infraestructura de control de calidad y de capacidad productiva. Las subvenciones y los contingentes afectan al comercio internacional de manera que a menudo perjudica a los países de bajos ingresos. Esas medidas no arancelarias influyen en el comercio internacional y pueden tener profundos efectos en la desigualdad, tanto dentro de los países como entre países distintos.

9. Asimismo, el comercio internacional puede influir en la desigualdad al promover la transformación estructural. Por ejemplo, ha sido fundamental para la transformación de muchos países de Asia Oriental, que pasaron de ser economías agrícolas a economías manufactureras. Este proceso ha contribuido a que surgiera una próspera clase media en muchas economías emergentes. Sin embargo, en muchos países en desarrollo, el comercio internacional ha ido acompañado de una mayor especialización en la producción de productos básicos y de bienes de bajo valor añadido, con escasos efectos positivos en los salarios de los trabajadores poco calificados y en las oportunidades de empleo, en particular en muchos países en desarrollo dependientes de los productos básicos. Esto ha agudizado aún más la desigualdad de ingreso dentro de los países.

10. Por último, el comercio no ha tenido el mismo impacto sobre la desigualdad en todos los países, y los factores propios de cada contexto pueden intensificar o atenuar los resultados. Las diferencias en los resultados proporcionan pruebas convincentes de que las políticas nacionales, regionales y multilaterales influyen a la hora de hacer del comercio un medio que ayude a reducir las desigualdades.

III. Recomendaciones

11. La Junta de Comercio y Desarrollo quizá desee considerar las siguientes recomendaciones en materia de políticas y medidas de aplicación:

a) En un contexto de aumento de la desigualdad dentro de los países, los efectos distributivos del comercio deben ser una consideración primordial. La política comercial no solo debe perseguir el aumento de la eficiencia, sino también ayudar a que los países más pobres y las pequeñas empresas y los pequeños productores, los trabajadores marginados, las mujeres y los jóvenes se beneficien de manera más igualitaria del comercio internacional.

b) Lo que se necesita no es necesariamente menos comercio, sino más comercio que sea inclusivo y permita el acceso de un mayor número de personas a los beneficios de los mercados mundiales.

c) En el marco de estas recomendaciones generales de política comercial, cabe considerar varias medidas de aplicación prometedoras para reducir las desigualdades, como se indica a continuación:

i) Es importante poner a disposición de los pequeños empresarios información actualizada sobre las condiciones de acceso a los mercados, como las preferencias arancelarias, los contingentes, las normas de origen y otras normas, así como sobre los complejos procesos relacionados con el cumplimiento de la normativa. Los pequeños productores a menudo tienen dificultades para encontrar información sobre las normas y la manera de cumplirlas de forma eficiente con respecto al costo. Los portales electrónicos sobre comercio que proporcionan información sobre los procesos relacionados con la normativa, como el Sistema de Análisis e Información Comercial de la UNCTAD, deberían seguir facilitando la integración de las pequeñas empresas en la economía mundial. Los costos de cumplimiento pueden reducirse gracias a la inclusión de programas de asistencia técnica dirigidos específicamente a las pequeñas empresas. Una cuestión relacionada con la entrada en el mercado son las normas voluntarias de sostenibilidad, que deberían contribuir a garantizar que los trabajadores, los productores agrícolas y los pescadores reciban una remuneración justa, al tiempo que se promueve la sostenibilidad del medio ambiente;

ii) Es capital mejorar la participación de las pequeñas empresas en los mercados mundiales mediante programas de promoción de las exportaciones. Los programas de promoción de las exportaciones bien aplicados han sido particularmente eficaces para ayudar a las pequeñas empresas a entrar en los mercados de exportación y a los pequeños exportadores a diversificar sus carteras de productos y mercados. Ahora bien, los organismos de promoción de las exportaciones necesitan recursos e información de los que no siempre disponen los países en desarrollo. La

financiación de la asistencia para el desarrollo y de la ayuda para el comercio podría proporcionar recursos destinados específicamente a programas de promoción de las exportaciones destinados a las pequeñas empresas;

iii) Es necesario promover la competencia, tanto a nivel nacional como regional, para ayudar a que las pequeñas empresas se beneficien del comercio internacional y garantizar que el aumento del comercio y de la competencia redunde en beneficio de los consumidores, por ejemplo, a través de la reducción de los precios, el aumento de la calidad y la ampliación de la oferta. Los organismos reguladores de la competencia deben estar facultados para investigar y sancionar las conductas anticompetitivas de las empresas internacionales. Es posible fomentar la cooperación internacional en materia de aplicación del derecho de la competencia mediante la introducción de cláusulas específicas en los capítulos sobre competencia de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Ello también ayudaría a abordar el problema de la posible falta de incentivos de los organismos nacionales encargados de la competencia para restringir el comportamiento abusivo de los grandes exportadores o importadores en los mercados internacionales;

iv) Es esencial promover la inclusión de disposiciones relativas al trabajo en los acuerdos comerciales para afrontar el hecho de que, a menudo, los trabajadores de los países desarrollados y en desarrollo, incluidos grupos de trabajadores como las mujeres y los jóvenes, no reciben la parte que les corresponde de los beneficios derivados de la participación en el comercio mundial. La inclusión de cláusulas laborales suele estar correlacionada con una menor incidencia de vulneraciones de los derechos laborales. Otro aspecto relacionado con la mejora de la situación de los trabajadores en la economía mundial es la oferta de mejores oportunidades para los trabajadores en unos mercados laborales cada vez más dinámicos, entre otras cosas mediante programas de educación y formación. Por consiguiente, abordar la falta de igualdad de género es una dimensión importante de la reducción de la desigualdad general de ingresos. Podrían intensificarse los esfuerzos realizados en este sentido, por ejemplo, mediante la introducción de capítulos específicos relativos al género y el comercio en los acuerdos de libre comercio de nueva generación, a fin de que incorporen consideraciones de género;

v) Es fundamental reducir la desigualdad entre los países, para lo que es precisa la cooperación multilateral a fin de ofrecer igualdad de oportunidades en el comercio mundial, en particular a los países en desarrollo. Ello debería incluir la salvaguardia de un sistema multilateral de comercio abierto, transparente y previsible en el marco de la Organización Mundial del Comercio y la garantía de que todo proceso de reforma siga siendo inclusivo y equitativo. La meta 10.a prevista en el Objetivo 10 consiste en aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados. Esto es importante para atenuar los costos que supone el ajuste para las empresas y los trabajadores y para aumentar la capacidad de los países en desarrollo de producir, comerciar y competir. También es pertinente para promover un acceso significativo a los mercados al margen de los aranceles, abordando las barreras no arancelarias y las normas voluntarias de sostenibilidad; para eliminar las subvenciones pesqueras nocivas; y para abordar la progresividad arancelaria y las subvenciones agrícolas que distorsionan el comercio;

vi) Es necesaria la asistencia para el desarrollo con el fin de reducir la desigualdad entre países. La unión de los compromisos comerciales con los programas de asistencia para el desarrollo es una opción viable, como lo demuestra el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio. Ahora bien, la ayuda para el comercio es solo una parte de la historia. La asistencia para el desarrollo debe estar orientada a incrementar la capacidad productiva, en particular en los países en desarrollo. En este sentido, las inversiones extranjeras deberían desempeñar un papel más importante con miras a lograr un aumento duradero de la capacidad productiva de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. La cooperación Sur-Sur y los procesos de integración económica

regional ofrecen a los países en desarrollo un método viable para impulsar la producción y el comercio regionales en apoyo de la industrialización, el crecimiento y el desarrollo inclusivo.
