

## REFORMAS COMERCIALES (APERTURA) EN AMERICA LATINA: REVISANDO SUS IMPACTOS EN EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO\*

RICARDO E. BUITRAGO R.<sup>1\*\*</sup>  
UNIVERSIDAD DE LA SALLE

*Recibido/ Received/ Recebido: 15/04/2009 - Aceptado/ Accepted / Aprovado: 29/09/2009*

### Resumen

Los programas de la liberalización económica tienen muchas características comunes en todo el mundo, pero no tienen necesariamente las mismas consecuencias. Las diferencias en sus efectos reflejan las diferencias en los países mismos junto con factores accidentales de sincronización y otros acontecimientos externos. La liberalización comercial y la apertura al comercio se ven generalmente como elementos claves para unas exitosas estrategias de crecimiento y desarrollo, sin embargo, la política comercial puede inducir fuerzas antagónicas en la distribución de ingresos y el alivio de la pobreza. Este parece ser el caso de Latinoamérica, el uso de la palabra apertura encubre un deseo, si no una obligación bajo el Consenso de Washington, de los países para seguir una política de libre comercio y debido a las diferencias mencionadas anteriormente los impactos en el desarrollo y el alivio de la pobreza son fundamentalmente diferentes.

**Palabras clave:** Apertura, Pobreza, Latinoamérica, Libre Comercio, Desarrollo.

## COMMERCIAL REFORMS (OPENING) IN LATIN AMERICA: REVIEWING ITS IMPACTS ON GROWTH AND DEVELOPMENT

### Abstract

Economic liberalization programs have a lot of common characteristics around the world, but they do not necessarily have the same consequences. The differences in their effects reflect differences inside the countries along with accidental factors of synchronization and other external events. Commerce liberalization and trade opening are generally seen as key elements for successful strategies of growth and development; however, commercial policy can induce to antagonistic forces on income distribution and poverty relief. This document establishes that in Latin-American case, the use of the word opening hides both a wish and an obligation, under Washington Consensus, of the countries to follow a free trade policy where the impact on development and poverty relief are fundamentally different.

**Keywords:** Openness, Poverty, Latin America, Free Trade, Development.

---

\* Este documento hace parte de la investigación "Territorio y Calidad de la Vida" sub-componente "Reformas estructurales en America Latina y su impacto en la pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano" adelantado en el CIHDEP de la Universidad de La Salle.

\*\* Doctorando en Desarrollo Sustentable, M.Sc. en Relaciones Internacionales. Líder del Grupo de Investigación Mercados y Desarrollo Empresarial Global de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad de La Salle, Bogotá – Colombia.

## REFORMAS COMERCIAIS (ABERTURA) NA AMÉRICA LATINA: REVISANDO SEUS IMPACTOS NO CRESCIMENTO E O DESENVOLVIMENTO

### Resumo

Mesmo que em redor do mundo as características dos programas da liberalização econômica são comuns, suas conseqüências não são necessariamente iguais. As diferenças em seus impactos mostram as diferenças entre os países mesmos e fatores acidentais de sincronização e outros acontecimentos externos. Geralmente, a liberalização comercial e a abertura ao comércio parecem elementos chave em estratégias exitosas de crescimento e desenvolvimento, no entanto a política comercial pode induzir forças antagônicas na distribuição do ingresso e no alívio da pobreza. Neste artigo expõe-se que, no caso latino-americano, o uso deste vocábulo abertura encobre um desejo –assim como uma obrigação, sob o consenso de Washington– dos países para uma política de livre comércio, mesmo se o impacto no desenvolvimento e no alívio da pobreza são diametralmente diferentes.

**Palavras chave:** Abertura, pobreza, Latino América, livre comércio, desenvolvimento

Buitrago, R. (2009) *Reformas comerciales (apertura) en América Latina: revisando sus impactos en el crecimiento y el desarrollo*. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada*. rev.fac.cienc.econ, XVII (2)

**JEL:** F10, F43, O10.

### 1. Introducción

Un aspecto central del discurso sobre la globalización es la afirmación de que el libre comercio, más que la libre circulación del capital y el trabajo, es la clave de la prosperidad general. Incluso muchos autores que no son entusiastas respecto de todos los aspectos de la globalización (desde el economista teórico del libre comercio Jagdish Bhagwati que aboga por controles de capital, hasta algunas Organizaciones No Gubernamentales que acusan a los países desarrollados de no abrir sus mercados agrícolas) parecen estar de acuerdo en que el libre comercio es el elemento más benigno (o, al menos, el menos problemático) del progreso hacia una economía abierta y globalizada con altos estándares de calidad de vida.

Parte de la convicción de la conveniencia de la apertura de las economías (libre comercio) de los partidarios de la globalización, proviene de la creencia de que la teoría económica ha establecido irrefutablemente la superioridad del libre comercio o, casi, ya que hay algunos modelos formales que muestran

que el libre comercio puede no ser lo mejor. Sin embargo, incluso más poderosa es su creencia de que la historia está de su parte, por decirlo de alguna manera. Al fin y al cabo, preguntan los partidarios del libre comercio, *¿no fue mediante el libre comercio como todos los países desarrollados se hicieron ricos, redujeron la pobreza y mejoraron su calidad de vida?*

Este cuestionamiento al ser puesto en la perspectiva del desarrollo humano integral y sustentable (DHIS) resulta más difícil de resolver, las inequidades generadas intra e inter regionalmente son enormes. Se han planteado índices que permitirían una evaluación comparativa a nivel de países pero a nivel de regiones (microrregiones de economía dual<sup>1</sup> - Buitrago, 2006) el análisis es prácticamente inexistente.

Este trabajo es una primera aproximación de revisión al caso latinoamericano, a partir de una investigación empírica de observación y medición de los impactos de las aperturas comerciales que realizó América Latina desde los ochenta, particularmente su impacto en el desarrollo social en Latinoamérica.

<sup>1</sup> Microrregiones: Regiones al interior de los países que presentan una economía dual, la economía dual tiene por un lado a un sector exportador en auge, amparado a zonas francas y regímenes especiales, en el cual sobresalen algunas empresas, y por otro lado, las exportaciones tradicionales o no tradicionales de base local, que desarrollan sus actividades en un marco poco competitivo determinado por pago de impuestos, pagar altos tipos de interés y tarifas de servicios públicos, entre otros

## 2. La evolución de las teorías acerca del comercio y el crecimiento.

La teoría clásica del comercio como la exponen Smith, Ricardo, Mill y otros, está basada en un conjunto de importantes supuestos o abstracciones de la realidad. Omitía el costo de transporte y suponía que los factores de producción eran móviles en el país, pero inmóviles internacionalmente. El costo comparativo era estático, un don de la naturaleza, y no podía transferirse de un país al otro. La teoría también se basaba en la teoría del valor del trabajo, es decir, la creencia de que la cantidad y eficiencia de insumo laboral es el determinante principal del costo de producción.

A partir de las ideas pioneras de Smith, Ricardo estableció la “teoría de las ventajas comparativas absolutas” como la razón fundamental del libre comercio. En ésta ley demostraba que el flujo comercial entre los países está determinado por el costo relativo (no absoluto) de los bienes producidos. La división internacional del trabajo se basa en los costos comparativos y los países tenderían a especializarse en aquellos bienes cuyos costos fueran comparativamente más bajos. Esta simple noción de los beneficios universales de la especialización basada en los costos comparativos sigue siendo la clave de la teoría liberal del comercio internacional.

Bajo un sistema de comercio perfectamente libre, cada país naturalmente consagra su capital y su mano de obra a aquellos empleos que son más beneficiosos para cada uno. Esta búsqueda de la ventaja individual está admirablemente conectada con el desarrollo en conjunto de los agentes que intercambian.

En desarrollos teóricos recientes se ha incorporado la teoría del desarrollo endógeno, la cual ha inducido una serie de modelos que realzan la importancia del comercio en el logro de tasas importantes y sostenibles de crecimiento económico. Tales modelos han hecho énfasis en variables múltiples, como el grado de apertura, tipo de cambio real, aranceles, términos de intercambio y desempeño exportador, para explicar que las economías abiertas tienen tasas de crecimiento superiores a las economías cerradas (Balasa, 1978; Edwards, 1998).

Muchos de estos modelos, aunque enfatizan en el comercio, consideran que éste es solo una variable a tener en cuenta dentro de la ecuación del crecimiento. No obstante los defensores de la hipótesis del crecimiento por exportaciones (CPE) han establecido que el comercio fue el factor principal para el crecimiento de las economías del sureste asiático; sostienen que los tigres asiáticos (Hong Kong, Taiwan, Singapur y Korea) han sido exitosos en el logro de altas y sostenibles tasas de crecimiento debido a sus economías de mercado orientadas hacia afuera. (Banco Mundial, 1993)

A comienzos de los 80's existía un amplio consenso entre los investigadores y los policy makers acerca del CPE y la promoción de las exportaciones, éstos se convirtieron en una suerte de “sabiduría convencional” para los economistas de los países en desarrollo (Tyler, 1981; Balassa, 1985). Aún hoy sigue siendo la corriente principal de pensamiento de muchos policy makers y de instituciones multilaterales como el FMI y el Banco Mundial.

Los defensores del CPE y el libre comercio resaltan que los países que siguieron los planteamientos de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) llevaron a estos países, fundamentalmente latinoamericanos, a tener una bajas tasas de crecimiento económico (Balassa, 1980). Algunos inclusive mostraron una ausencia de crecimiento y un deterioro en el ingreso real entre 1960 y 1990 (Barro & Sala-i-Martin, 1995). Estos hechos produjeron un cambio de orientación en la literatura en la década de los 80. Autores como Bruton (1989) argumentaron que la estrategia de ISI llevó a los países latinoamericanos a ser dependientes de los capitales de corto plazo los cuales soportaban las importaciones y los niveles de consumo; esta fue la principal causa del gran impacto que tuvo la crisis de los 80 en las economías latinoamericanas.

A partir de esta crisis las instituciones multilaterales forzaron la implementación del modelo aperturista de CPE, con el fin de implementar programas de ajuste y estabilización de los indicadores macroeconómicos. La estrategia fue entonces la de abrir el mercado, incentivar las exportaciones como el mecanismo más adecuado y confiable para el logro de

buenos indicadores, corregir los desbalances del sector externo y recuperar las economías.

Los programas de estabilización dieron a los policy makers de los países en desarrollo latinoamericanos nuevas herramientas para la formulación de políticas hacia afuera, era la prioridad de los gobiernos fomentar las exportaciones y, para ello, acudieron a diversos mecanismos como los subsidios, las exenciones tributarias y otros instrumentos de promoción.

En consecuencia, la literatura de la época también cambió. Las aproximaciones del modelo ISI fueron rápidamente reemplazadas por las aproximaciones hacia afuera, la apertura económica y el crecimiento por exportaciones fueron el centro de atención. De esta forma se llegó a otra sabiduría popular, este modelo permitiría a los países recuperar sus tasas de crecimiento y redundaría en la mejora de las condiciones de vida de los pueblos.

Cada estrategia concerniente al modelo de crecimiento ha tenido unas revisiones teóricas y empíricas bastante exhaustivas, lo interesante del contraste entre estos estudios es que la literatura propende por una relación entre comercio y crecimiento económico (Adams, 1973; Crafts, 1973; Edwards, 1992), en tanto que los estudios empíricos buscan la relación entre exportaciones y crecimiento (Levine & Renelt, 1992: 953).

Aunque la literatura relacionada con el CPE, considera el papel de las exportaciones y pone especial atención a sus vínculos con el crecimiento económico, los estudios realizados desde los años sesenta han conducido a examinar cuidadosamente el papel del desempeño exportador y su incidencia en el crecimiento económico. Los resultados evidenciados en la literatura, a este respecto, son claramente contradictorios para los países desarrollados y en vía de desarrollo.

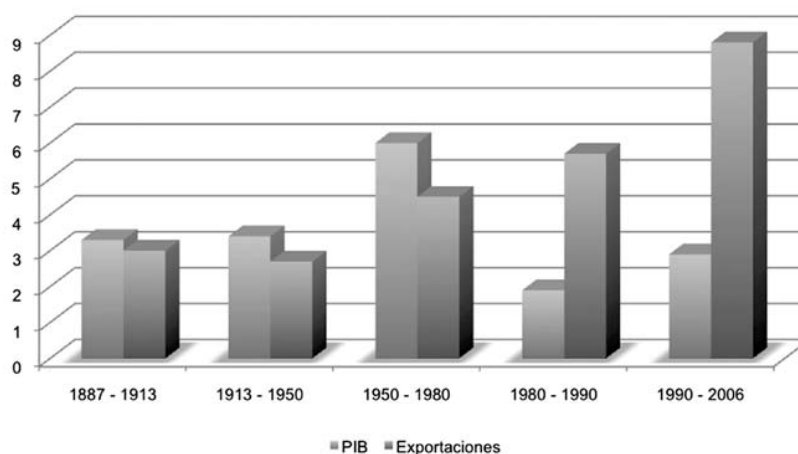
De acuerdo con las instituciones multilaterales, y muchos economistas ortodoxos, la promoción de exportaciones beneficia tanto a los países desarrollados como a los en vías de desarrollo. Dichas aseveraciones

se fundamentan en los principios de: uso eficiente de la capacidad instalada, economías de escala, progreso tecnológico, generación de empleo y productividad laboral, relocalización eficiente de recursos productivos, corrección de desequilibrio de balanza de pagos a través de mayores ingresos e inversión extranjera y finalmente incrementa la productividad total de los factores por consiguiente mejora el bienestar de los países (Banco Mundial, 1993).

Puesto que la teoría parece sugerir que virtualmente nada puede sucederle al crecimiento de la productividad después de la apertura al comercio, la interrogante sobre intercambio comercial y productividad se ha convertido en una de carácter empírico. La evidencia micro y meso (a nivel de la empresa y de la industria) hasta el momento aporta un respaldo relativamente sólido a los efectos positivos del comercio sobre el crecimiento.

Tal evidencia proviene de estudios realizados por Ferreira & Rossi (2003) para Brasil, también se han realizado estudios a nivel macro al respecto. Aunque Dollar (1992), Sachs & Warner (1995) y Edwards (1998), utilizando diferentes medidas de apertura, en muchos casos construidas a partir de medidas estándares de política, demostraron los efectos positivos del intercambio comercial sobre el crecimiento, estos trabajos han sido fuertemente criticados por Rodríguez & Rodrik (2001) por problemas relacionados con las medidas de apertura comercial y las técnicas econométricas utilizadas, al igual que con la difícil tarea de establecer una dirección de causalidad.

Y, mientras Rodríguez & Rodrik (2001) han criticado la medida de apertura utilizada por Sachs & Warner (1995) por tomar muchos aspectos del ambiente macroeconómico adicionales a la política comercial, Baldwin (2003) ha defendido recientemente ese enfoque basándose en que las otras reformas de política captadas en la medida, aunque no sean reformas comerciales per se, acompañan a la mayoría de las reformas patrocinadas por instituciones internacionales. Por consiguiente, el utilizar dicha medida permite tener el valor del paquete completo de reformas comerciales y aquellas que las acompañan.



**Ilustración 1.** Crecimiento medio del PIB vs Crecimiento medio de las Exportaciones, Cifras Mundiales (%)<sup>2</sup>

### 3. El impacto de la apertura en el crecimiento

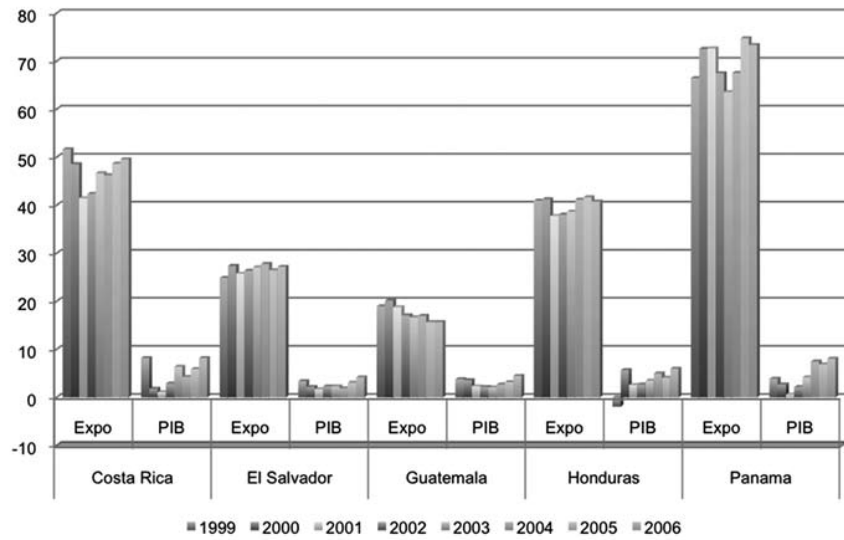
Existe evidencia de que estas aperturas comerciales no son del todo benéficas para los países de ingresos bajos y medios, y más aún en trabajos empíricos se evidencia poca correlación entre las aperturas y el crecimiento. Las aperturas comerciales adoptadas en los 90's por los países latinoamericanos trajeron consigo una gran liberalización de los mercados financieros. Así, los flujos de capital hacia las economías del continente generaron impactos contradictorios. La entrada masiva de capitales, hizo que la tasa de cambio real se apreciara, aún más de lo que ya estaba por la reducción de la inflación, paralela a la estabilidad de la tasa de cambio nominal; por otra parte, la revaluación del tipo de cambio real con respecto al dólar frenó el impulso de las exportaciones y estimuló las importaciones. Después de haber sido fuertemente positivo en los años ochenta, particularmente gracias a los subsidios a las exportaciones y a la protección de las importaciones, el saldo de la balanza comercial se tornó fuertemente negativo debido a la liberalización de los mercados y a la revaluación del tipo de cambio real.

Esta situación contrasta, entonces, con la que experimentaron los países latinoamericanos en los primeros años de la liberalización súbita y general de sus economías. Sin querer deducir necesariamente una relación de causalidad, no deja de ser interesante señalar que la relación verificada entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del PIB no corrobora la que intentan establecer los estudios teóricos y los organismos internacionales: como un contraste entre teoría y observación se evidencia que a un bajo crecimiento del PIB, corresponde un alto crecimiento de las exportaciones, pero a un alto crecimiento del PIB corresponde un bajo crecimiento de las exportaciones (ver Ilustración 1).

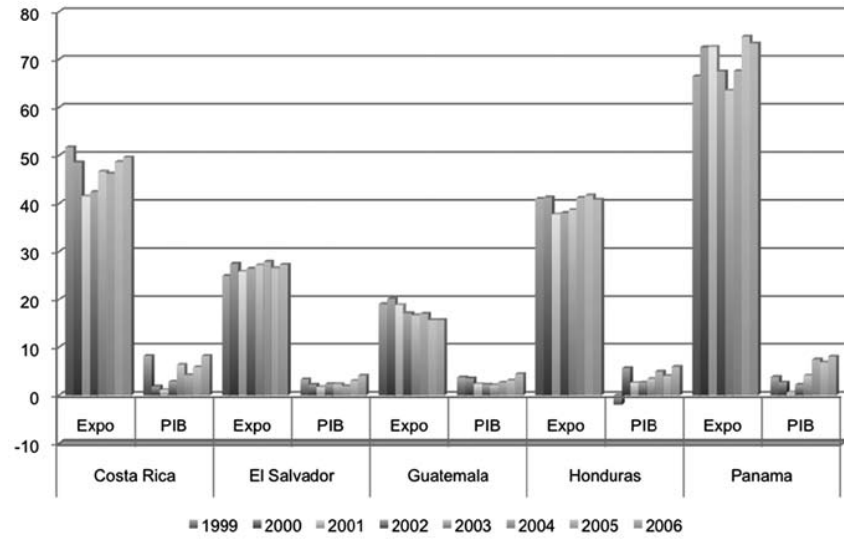
En los años 90, la apertura acelerada de las economías condujo a una reestructuración, más o menos importante, de los sistemas de producción de las economías latinoamericanas. Algunas tendieron a "primarizarse" considerablemente; otras se especializaron en la exportación de productos manufacturados de ensamblaje (maquilas), con muy poco valor agregado; otras buscaron una vía intermedia, caracterizada por una "desverticalización"<sup>3</sup> de su línea de producción, pero sin incorporar a su aparato pro-

<sup>2</sup> Fuente: Maddison A., (2003). The World Economy. A Millennial Perspective, OCDE. Banco Mundial (2008). The Growth Report.

<sup>3</sup> Segmentos de producción, bienes intermedios y bienes de capital, que antes se producían localmente son reemplazados por importaciones más eficaces porque incorporan tecnologías recientes.



**Ilustración 2.** Crecimiento del PIB vs Crecimiento de las Exportaciones, Centro América (Países seleccionados)<sup>4</sup>



**Ilustración 3.** Crecimiento del PIB vs Crecimiento de las Exportaciones Sur América (Países seleccionados)<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Fuente: Organización Mundial de Comercio (2006). International Trade Statistics 2006. Banco Mundial, WDI, 2007. Elaboración propia.

<sup>5</sup> Fuente: Organización Mundial de Comercio (2006). International Trade Statistics 2006. Banco Mundial, WDI, 2007. Elaboración propia.

ductivo componentes reales de investigación y desarrollo. En cualquier caso, todas experimentaron una apertura importante: entre 1985 y 2000, las exportaciones se quintuplicaron en México, se triplicaron en Argentina y se duplicaron en Brasil.

En aquellas economías que no siguieron la vía de la “reprimarización”, la rápida expansión de las exportaciones manufactureras, y algunas veces la transformación de su contenido, no son aún suficientes para compensar el aumento de las importaciones durante las etapas de alto crecimiento (deterioro de los términos de intercambio), pero la brecha tiende estructuralmente a reducirse (CEPAL, 2004). La transformación de un saldo negativo en uno positivo de la balanza comercial, aún depende considerablemente del nivel que alcance la tasa de crecimiento. En conjunto las economías latinoamericanas presentaron indicadores positivos en las exportaciones entre 2000 y 2005, sin embargo se evidencia el mismo comportamiento de las décadas anteriores, los impactos en las exportaciones no se traducen de igual forma al crecimiento del PIB (ver Ilustraciones 2 y 3).

#### 4. La relación de la apertura comercial con el crecimiento

Una vez analizados los datos presentados hasta ahora, centrar la atención del crecimiento en la apertura

comercial es erróneo per se. Los mejores indicadores de crecimiento los tuvo Latinoamérica en las décadas del modelo ISI (ver Prebish, 1984; Thorp, 1998), pero lo más importante no es si el proteccionismo o la apertura per se explican el crecimiento; lo verdaderamente importante es identificar que las políticas adoptadas en la región fueron disímiles y afectaron de forma distinta el crecimiento de las economías.

Las políticas adoptadas, bajo el modelo ISI, en cada país configuraron lo que sería su modelo de inserción en una economía global. Colombia permitió la generación de oligopolios basados en la explotación del mercado local, Brasil configuró políticas que permitieron el desarrollo de un sector industrial competitivo, así como Chile. Cuando el modelo vira hacia los lineamientos aperturistas, los impactos en el crecimiento fueron distintos en distintos países.

Chile aprovechó la apertura para consolidar su sector industrial a través de la inversión extranjera directa (IED), de igual forma la atracción de capitales hacia su sector productivo sensible le permitió insertarse de forma correcta en el mercado internacional y generar indicadores positivos de crecimiento. Los países que se abrieron fundamentalmente en búsqueda de financiamiento externo y no adoptaron políticas de protección a sus sectores sensibles obtuvieron pocos beneficios, tal es el caso de Colombia, Ecuador,

**Tabla 1.** Políticas Industriales en el Modelo ISI<sup>6</sup>

Política	Aspecto	Modelo ISI
INVERSIÓN	Decisión de Inversión	Sustitución de mercado de importación existente (riesgo reducido por protección)
	Política de Inversión	Por bloques / Diversificadora o de integración vertical
	Barreras a la Entrada	Superadas o erigidas por las políticas y acciones del Estado
	Barreras a la Salida	Altas (conservación de empleos y capacidad instalada, aun no siendo rentable)
TECNOLOGÍA	Adquisición	Compra con poca información Recepción pasiva
	Modo de uso	Imitativa en productos Adaptativa en procesos Poco dominio de costos
	Investigación y Desarrollo	Asunto irrelevante (de lujo)
RELACIONES CON EL ENTORNO	Relaciones con Proveedores	Indirectas/ Bajo mediación y regulación del estado
	Contratos Estatales	Subsidio a las ganancias
	Consumidor	Resignado
	Infraestructura	Problema ineludible compensado con subsidios
	Educación del Personal	Asunto del gobierno/descuido del nivel de técnico medio
	Asociaciones Industriales	Intermediarios con el gobierno

<sup>6</sup> Fuente: CEPAL 1994, 1995, 2004. Elaboración propia.

Bolivia, Perú. En estos países existen condicionantes que explican el porqué la apertura no fue tan benéfica como se pregonaba: la debilidad de la tasa de formación bruta de capital fijo, el destino de la creciente inversión extranjera, las bajas tasas de investigación y desarrollo y el bajo grado de sofisticación de las exportaciones.

Este conjunto de factores se une a un contexto de abandono de las políticas industriales, adoptadas por el modelo ISI (Tabla 1), entre los años ochentas y comienzos de los noventas. La tasa de formación bruta de capital fijo, entre dos y tres puntos más elevada que la de los años ochenta, sigue siendo baja. La inversión extranjera experimentó un fuerte desarrollo en los últimos diez años, a tal punto que en un país como Brasil, la proporción del sector productivo que corresponde a la internacionalización del capital es aproximadamente dos veces mayor que en los Estados Unidos. Las empresas extranjeras del sector manufacturero son más exportadoras que las empresas nacionales, pero también son más importadoras (Salama, 2005).

Con la excepción de México, donde la mitad de la inversión extranjera directa se dirige a las industrias de ensamblaje (maquiladoras), la inversión extranjera directa privilegia, más que en el pasado, el sector de servicios (mas importador que exportador) frente al industrial; y en este último las concentraciones de

inversión se hacen más en sectores extractivos (hidrocarburos y minería) que en productivos y esto es una constante en Latinoamérica.

## 5. Apertura y crecimiento, una ilusión para los más pobres

La incorporación a la economía mundial es algo que va más allá de simplemente liberalizar el comercio por la vía del desmonte de barreras arancelarias y permitir los flujos de inversión extranjera (IE). Los países ahora deben obedecer también a una larga lista de requisitos de admisión, que van desde normas sobre patentes hasta mayores regulaciones en el sistema financiero. Los que proclaman la integración económica prescriben reformas institucionales, que tomaron generaciones para ser logradas en los países avanzados, para que los países en vías de desarrollo puedan aumentar al máximo las ganancias y minimizar los riesgos de participación en la economía mundial. La errónea inserción en el mundo globalizado se ha vuelto, para todos los propósitos prácticos, una traba para las estrategias de desarrollo.

Esta tendencia es una mala noticia para los más pobres del mundo. La nueva agenda de integración global descansa en unas bases empíricas inseguras y seriamente distorsiona las prioridades de políticos (Rodrik, 2001). Enfocándose en la integración internacional, los gobiernos de las naciones pobres desvían recur-

**Tabla 2.** Evolución de la tasa de crecimiento del PIB en los principales países<sup>7</sup>

País	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006 a	% Promedio
Argentina	-2.8	-0.8	-10.9	8.8	9	9.2	8.5	3.0
Bolivia	4.7	2.5	2.5	2.9	3.9	4.1	4.5	3.6
Brasil	4.2	4.4	1.9	0.5	4.9	2.3	2.8	3.0
Chile	10.6	4.5	2.2	3.9	6.2	6.3	4.4	5.4
Colombia	5.2	2.9	1.9	3.9	4.9	5.2	6	4.3
Costa Rica	3.9	1.8	2.9	6.4	4.1	5.9	6.8	4.5
México	-6.2	6.6	0.8	1.4	4.2	3	4.8	2.1
América Latina y el Caribe c d	0.5	3.9	-0.8	2	5.9	4.5	5.3	3.0
América Latina c	0.4	4	-0.8	1.9	6	4.5	5.3	3.0
Caribe d	3.1	3.4	3.3	5.8	3.8	4.9	6.8	4.4

a Cifras preliminares.  
c No incluye Cuba.  
d El PIB de Barbados, Dominica, Guyana y Jamaica está expresado a costo de factores.

<sup>7</sup> Fuente: CEPAL (2006). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2006. Elaboración propia.

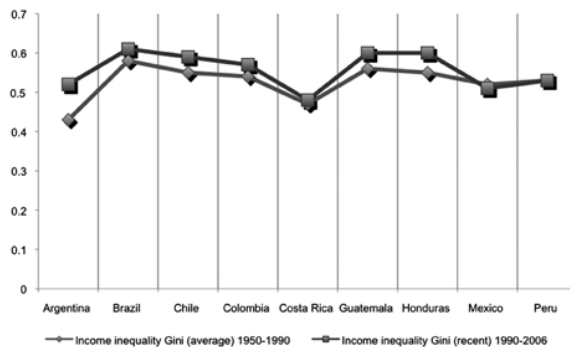


Los recursos humanos, capacidades administrativas, capital fuera de las prioridades de desarrollo más urgentes como educación, salud pública, capacidad industrial, la cohesión social. Este énfasis también mina las instituciones democráticas naciendo quitando del debate público la opción de estrategia de desarrollo.

## 6. Crecimiento y su impacto en la pobreza

De acuerdo con los trabajos de Wodon (2000: 7, 56), la elasticidad neta de la pobreza con respecto al crecimiento es de -0,94, lo que significa que para un crecimiento del 1%, la pobreza disminuye 0,94% con condiciones *ceteris paribus*. Dadas estas comprobaciones, ¿qué pasa con el crecimiento en América Latina? Como puede verse en el Tabla 2, el crecimiento económico es poco regular y no muy elevado. La tasa de crecimiento es baja durante diez años: para Latinoamérica, ascendió a 3.0% en promedio entre 1995 y 2005 (fase crítica de apertura para la mayoría de economías de la región).

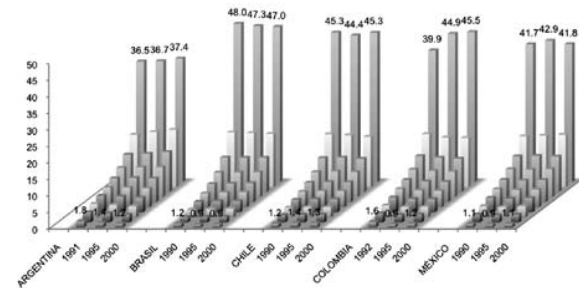
Por otra parte, la desigualdad entre el capital y el trabajo tiende a acentuarse, así como entre trabajo calificado y trabajo no calificado. Según las investigaciones de Székely & Hilgert (1999), y conforme lo ilustra el Ilustración 4, la distribución del ingreso, limitada a los ingresos del trabajo, se tornó más desigual en la mayoría de países.



**Ilustración 4.** Coeficiente GINI, Comparativo 1950 – 1990 vs 1990 - 2006<sup>8</sup>

Una tasa de crecimiento baja, asociada con una redistribución del ingreso cada vez más desigual impide que muchos pobres franqueen la línea de pobreza. Los niveles que han alcanzado las tasas de crecimiento y la evolución de la distribución del ingreso no han tenido entonces casi ningún efecto favorable sobre la pobreza, excepto en los primeros años de estabilización económica. Otro factor que interviene en la magnitud de la pobreza es la regularidad del crecimiento y éste no ha sido regular en la región.

Si estas cifras se desagregan por deciles poblacionales la situación es más dramática aún, ya que se observa un deterioro en el ingreso del decil inferior y un aumento en el ingreso del decil superior como se presenta en el gráfico 5.

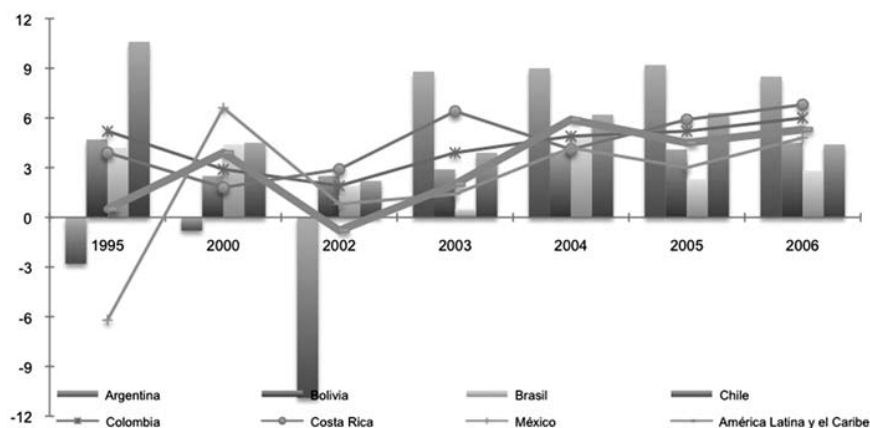


**Ilustración 5.** Distribución del Ingreso por deciles (países seleccionados)<sup>9</sup>

Según los estudios de Hicks & Wodon (2001) se muestra que la elasticidad de los gastos sociales con respecto al PIB, es mayor que 1 (tanto en las etapas de crecimiento como en las de recesión). También concluyen que, si los gobiernos adoptan políticas de reducción de la pobreza en los periodos de crecimiento, esta actitud se modifica en aquellos de recesión; así, los gastos sociales disminuyen cuando deberían aumentar, es decir, en el momento en que los pobres sufren una recesión más profunda que los demás estratos poblacionales. Por cada 1% de reducción del PIB per cápita, los programas de reducción de pobreza bajan 2% por cada pobre; este efecto tiene dos componentes, por un lado la reducción del PIB y, por el otro, la ampliación del número de pobres.

<sup>8</sup> Fuente: CEPAL (2006). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2006. Elaboración propia.

<sup>9</sup> Fuente: Banco Mundial PovcalNet, 2006; WDI, 2006, CepalStat, 2006. Elaboración propia.



**Ilustración 6.** Comportamiento del PIB en América Latina (países seleccionados)<sup>10</sup>

Por contraste cuando las economías se recuperan, la pobreza no tiende a disminuir, ni siquiera en los dos años posteriores de recuperación económica. Incluso en los primeros años de la recuperación, la pobreza tiende a aumentar y es necesario periodos más prolongados de crecimiento sostenido para que la pobreza empiece a descender. Es esta acentuada volatilidad del crecimiento, como se ve en el Ilustración 6, la que explica la incapacidad para reducir de manera significativa la magnitud y la profundidad de la pobreza.

El control del crecimiento no es tarea fácil y menos hacer que éste tenga comportamientos regulares. De hecho la volatilidad del crecimiento no es un asunto de los gobiernos, es un asunto del sistema económico internacional. La necesidad de insertarse en la economía mundial y, para ser más precisos, con el hecho de que gran parte de los gobiernos latinoamericanos han adoptado el paradigma del modelo neoliberal auspiciado por el consenso de Washington, sumado al MPE<sup>2</sup> que predomina en la región (Buitrago, 2006) y a la alta dependencia de los capitales extranjeros explican en gran medida la volatilidad del PIB latinoamericano.

## 7. ¿Apertura y Desarrollo van de la mano?

Como se discutió en las primeras páginas de este escrito, la teorización a favor de la liberalización comercial como motor del crecimiento es amplia, pero es necesario evidenciar si los modelos de apertura son adecuados para la reducción de la pobreza como indicador de desarrollo, especialmente en países periféricos. Estas medidas de apertura y liberalización pueden traer beneficios compensatorios en los niveles de ingreso y reducción de la pobreza o por el contrario pueden ampliar más aun la brecha entre los ricos y los pobres. (ver Ilustración 5)

Se puede iniciar el análisis por la teoría clásica del comercio (H-O-S)<sup>12</sup>, la cual evidencia que si una economía cuenta con sectores productivos que demandan distintos tipos de trabajo, los ingresos mejorarán en aquellos sectores en que los productos son intensivos en mano de obra dado que los precios de estos productos serán más altos. La liberalización entonces reducirá las diferencias de ingresos en la medida que, los sectores productivos se orientan a la ventaja comparativa del país y tendrá un efecto

<sup>10</sup> Fuente: CEPAL (2006). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2006. Elaboración propia.

<sup>11</sup> MPE: Modelo Primario Exportador, que se caracteriza por la inserción internacional de las economías por la vía de bienes básicos, sin transformación y de poco valor agregado.

<sup>12</sup> Hecksher-Ohlin-Samuelson: Modelo basado en la dotación de factores para el comercio internacional que plantea que un país tenderá a producir relativamente más de los bienes que utilizan intensivamente sus recursos abundantes. En conclusión los países tienden a exportar los bienes que son intensivos en los factores con que están abundantemente dotados.

positivo en la reducción de la pobreza (Katz, 1986; Moon, 1998).

Por otra parte, efectos negativos podrían ampliar la brecha en los ingresos. La liberalización tiende a volver más baratos los bienes de capital, razón por la cual los empresarios reemplazarán a la mano de obra por maquinaria, generando impacto negativo en el ingreso y fomentando el desempleo. Más aún, al ser la mano de obra calificada un complemento al capital físico, la demanda por este tipo de trabajadores generará una brecha mayor entre trabajadores calificados y no calificados.

Algunos estudios demuestran que las tendencias del crecimiento y la vulnerabilidad a las sacudidas externas de los países latinoamericanos, a diferencia de la experiencia de CPE del Este Asiático, parece haber tenido características menos benéficas. Primera, aunque más basada en las exportaciones, el crecimiento económico no aumentó significativamente después de la apertura comercial; por el contrario, el crecimiento se desaceleró y el desempeño económico fue peor durante la segunda mitad de la década de los 90 comparado con la primera y la mayoría de los países tuvieron un crecimiento negativo del ingreso per capita en el mismo período. Segunda, la vulnerabilidad a las fluctuaciones de los mercados mundiales de bienes (fluctuaciones del tipo de cambio y volatilidad de la demanda global) sigue siendo alta y es la primera evidencia de la necesidad de modificar el MPE. Tercera, 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 (normalmente basadas en el tipo de cambio y precios de los mercados internacionales).

Al mismo tiempo, la dependencia de las importaciones (consumo interno) ha crecido más que la capacidad de exportar y el aporte de las exportaciones al crecimiento. En consecuencia, las entradas de capital se han hecho más importantes para sostener el camino de crecimiento construido con esta combinación paradójica de creciente dependencia de las exportaciones y un aumento estructural del déficit comercial (Buitrago, 2007).

Para finalizar, existen dos comprobaciones sobre la liberalización comercial que también soportan las críticas al libre comercio. El trabajo realizado por el BID, sobre la liberalización comercial y su incidencia en la pobreza, es bastante claro en términos de sus análisis y comprobaciones econométricas;

*“Este trabajo intenta responder a la pregunta de cuál ha sido el efecto de la liberalización comercial y financiera sobre la desigualdad y la pobreza en América Latina. Para esto, proponemos una metodología para estimar el efecto de la liberalización económica sobre la desigualdad y la pobreza, y la aplicamos a una base de datos desarrollada a partir de 93 encuestas de hogares para 17 países Latinoamericanos, con información entre 1977 y 2000. Los dos resultados más importantes son, primero, que la liberalización comercial parece no tener efectos distinguibles sobre los cambios en la desigualdad y la pobreza en la región durante los años ochenta y noventa. Si algún efecto tiene, éste es negativo [...] El segundo, es que la liberalización financiera ha tenido un efecto significativo de aumento de la desigualdad y la pobreza.”* (Behrman, 2001).

Y desde al análisis histórico-económico, “Cuando los países en desarrollo utilizaron políticas comerciales e industriales «malas» [proteccionismo, ISI], durante los años 1960-1980, crecieron mucho más rápido que cuando utilizaron políticas «buenas» (o al menos «mejores») [aperturismo, liberalización] durante las dos décadas siguientes. La solución obvia a esta paradoja es aceptar que las políticas supuestamente «buenas» no son realmente buenas para los países en desarrollo, mientras que las políticas «malas» son realmente buenas para ellos. Esto resulta confirmado además por el hecho de que esas políticas «malas» sean también las que los países desarrollados aplicaron cuando eran países en desarrollo” (Chang, 2003, 23; aclaraciones propias)

## 8. Conclusión

Una estrategia de desarrollo global legítima produce crecimiento económico alto y permite una estrategia

de inserción internacional más eficaz que simplemente buscando un enfoque integracionista. La apertura e integración son el resultado, no la causa, del desarrollo económico y social.

Para el caso latinoamericano, los últimos veinte años se ha buscado el desarrollo desde el terreno de la globalización, asumiendo que la integración mundial o la apertura económica eran la solución para problemas de larga data, incluida la pobreza. Esta ilusión se refiere a que, con excepción de un número reducido de países, esta expectativa no sólo no ha sido satisfecha sino que hay pocas probabilidades de que lo sea. Aún más esta obsesión por perseguir la integración mundial y lograr la confianza de los mercados parece estar de una manera sutil, y a veces no tan sutil, desviando la perspectiva de los que manejan las políticas públicas de aquellos temas que son centrales para el desarrollo como son la pobreza y la transformación económica.

¿Por qué se observa un fracaso en la lucha contra la pobreza? Este escrito parece evidenciar que la respuesta a esta pregunta está ligada al hecho de haber adoptado políticas de liberalización abrupta para salir de la crisis de los años ochenta. Por ejemplo, en 2002 la crisis se hizo manifiesta en toda Latinoamérica, con excepción de Chile. En algunos países fue más violenta que en otros. La pobreza aumentó y seguirá aumentando en todos los países en crisis, incluso durante los primeros años de la recuperación, porque la fuerte volatilidad hace particularmente vulnerables a los pobres frente a la recesión.

El alto nivel de desigualdad tiene costos considerables: aumenta los niveles de pobreza y disminuye el impacto del desarrollo económico destinado a reducirla. Es probable que también perjudique el crecimiento económico agregado, en especial cuando se asocia a la falta de equidad en el acceso al crédito y a la educación, y a las tensiones sociales. Una amplia mayoría de los latinoamericanos considera injustos los actuales niveles de desigualdad en los ingresos y un aspecto particularmente inaceptable la relación con la desigualdad de oportunidades.

Por todos estos motivos, los países latinoamericanos deben realizar un esfuerzo por terminar con su larga

historia de desigualdad, un primer paso sería entender que las regiones (en particular las microrregiones) cuentan con niveles de desarrollo asimétrico así que las políticas que se adopten en materia de liberalización comercial y atracción de inversión extranjera deben estar acordes con esas asimetrías. Se hace necesario impulsar proyectos de desarrollo local que generen sostenibilidad en la región y permitan corregir las fallas de mercado que producen efectos negativos frente a la reducción de la pobreza.

## 9. Referencias

- Adams, N. A. (1973). "A note on trade as a handmaiden of growth" en *Economic Journal*, 83, 329 (Marzo): 210 – 212.
- Balassa, B. (1978) "Exports and economic growth: Further evidence", en *Journal of Development Economics*, 5, 2 (Junio): 181-89.
- Balassa, B. (1980) "The process of industrial development and alternative development strategies" en *Princeton Essays in International Finance*, N° 141, Diciembre (Princeton, NJ: Princeton University, Department of Economics).
- Balassa, B. (1985) "Exports, policy choices, and economic growth in developing countries after the 1973 oil shock" en *Journal of Development Economics*, 4, 1 (Junio): 23 – 35.
- Baldwin, R.E. (2003). "Openness and Growth: What's the Empirical Relationship", NBER Working Paper No. 9578.
- Banco Mundial (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, (Oxford: Oxford University Press).
- Banco Mundial. (2006). *PovcalNet Online Poverty Analysis Tool*. Disponible en <http://go.worldbank.org/NT2A1XUWPO>
- Banco Mundial - WDI (2007). *World Development Indicators*. Disponible en <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>
- Banco Mundial (2008) *The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. En representación de "Commission on Growth and Development". Washington, D.C.
- Barro, R. & Sala-i-Martin, X. (1995) *Economic Growth*. (New York: McGraw-Hill).
- Behrman, J.R. (2001) *Pobreza, desigualdad, y liberalización comercial y financiera en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigaciones. Working paper series; 449.
- Bhagwati, J.N. (1978) *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes: Liberalization Attempts and Consequences*. (Cambridge, MA: Ballinger).
- Bruton, H. (1989) "Import Substitution" en Chenery, Hollis y Srinivasan, Thirukodikaval Nilakanta "T.N" (eds.) *Handbook of Development Economics*, Capítulo 30, 1601-1644.
- Buitrago R. (2006). *Las dificultades de la integración Latinoamericana a partir del modelo primario exportador*. Revista Facultad de Ciencias Económicas Investigación y Reflexión, Vol XIV, No. 2, Diciembre 2006, Pags 145 – 155, Universidad Militar Nueva Granada

**REFORMAS COMERCIALES (APERTURA) EN AMÉRICA LATINA: REVISANDO SUS IMPACTOS  
EN EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO**

- Buitrago, R. (2007) La falacia del desarrollo basado en apertura comercial. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre "Pobreza, integración económica y comercio internacional". Quito, Ecuador, Noviembre de 2007. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)- Comparative Research Programme on Poverty (CROP) - Universidad Andina Simón Bolívar (UASB).
- CEPAL (1994) El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad (Santiago de Chile)
- CEPAL (1995) América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. (Santiago de Chile)
- CEPAL 2004. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004: Tendencias para el 2005. (Santiago de Chile: División de Comercio Internacional e Integración).
- CEPAL (2006) Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2006. (Santiago de Chile)
- CEPALSTAT. (2006). Estadísticas de América Latina y el Caribe. Disponible en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>.
- Chang, H-J. (2003). "Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio." Trabajo presentado en la conferencia sobre "Globalisation and the Myth of Free Trade" («La mundialización y el mito del libre comercio») celebrada en la New School University de Nueva York, el 18 de abril del 2003. Traducción al castellano de José A. Tapia
- Crafts, N. F. (1973). "Trade as a handmaiden of growth: An alternative view", *Economic Journal*, 83, 331 (Septiembre): 875-84.
- Dollar, D., (1992). "Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985", *Economic Development and Cultural Change* 40(3), 523-44.
- Edwards, S. (1993). Latin America a decade after the debt crisis. (Washington D.C.: The World Bank, Office of the Vice President, Latin America and the Caribbean).
- Edwards, S. (1998) "Openness, productivity and growth: What do we really know?" en *Economic Journal*, 108, 383 – 398.
- Ferreira, P.C. y Rossi, J.L., (2003). "New Evidence from Brazil on Trade Liberalization and Productivity Growth", *International Economic Review* 44(4), 1383-1405.
- Hicks, N. & Wodon, Q. (2001) "Protección social para los pobres en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, N° 73, LC/G.2130-P (Santiago de Chile).
- Katz, J. (1986) Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente. México, Fondo de Cultura Económica.
- Levine, R. and Renelt, D. (1992). "A sensitivity analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review*, 82, 4 (Septiembre): 942-63.
- Maddison, A. (2001) *The World Economy: A Millennial Perspective*. OCDE.
- Moon, B. (1998) "Exports, Outward-Oriented Development, and Economic Growth" en *Political Research Quarterly*, Vol. 51, No. 1. (Mar., 1998), 7 – 36.
- Organización Mundial de Comercio (2006). *International Trade Statistics 2006*.
- Prebisch, R. (1984) Centro y periferia en el origen y maduración de la crisis en Méndez Villarreal, S. (Ed). *La crisis internacional y la América Latina*. (México, DF: CIDE/Fondo de Cultura Económica). 19 – 34.
- Rodríguez, F. & y Rodrik, D. (2001) "Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence" en Bernanke Ben y Rogoff, Kenneth (eds.) *Macroeconomics Annual 2000* (Cambridge, MA: MIT Press for NBER)
- Rodrik, D. (2001) "Trading in illusions", en *Foreign Policy*, No. 123, marzo – abril, 54 – 63.
- Sachs, Jeffrey y Warner, Andrew. 1995. Economic reform and the process of global integration, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1 – 118.
- Salama, P. (2005) Pobreza: la lucha contra las dos "v", volatilidad y vulnerabilidad. En Rodríguez, Oscar, (comp.) *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*. (Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia).
- Székely, M., y Hilgert, M. (1999). "What's Behind the Inequality We Measure?: An Investigation Using Latin American Data". Research Department Working 409. Washington, DC, Estados Unidos: Inter-American Development Bank, Research Department.
- Thorp, R. (1998). Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tyler, W.G. (1981). "Growth and export expansion in developing countries: Some empirical evidence", *Journal of Development Economics*, 9, 1 (August): 121 – 130.
- Wodon, Q. (2000) *Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean*, World Bank technical paper, No 467, Washington DC: Banco Mundial.

