



## SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Liberalización del comercio y empleo****I. Introducción**

1. La liberalización del comercio se define en términos generales como un movimiento destinado a lograr un comercio más libre gracias a la reducción de aranceles y otros obstáculos al comercio y suele considerarse como el principal motor de la globalización. La circulación de bienes y servicios, que crece rápidamente a través de las fronteras nacionales, es el aspecto más visible de la creciente integración de la economía mundial en los últimos decenios, pero es también uno de los aspectos más polémicos de la globalización. Los críticos de la liberalización del comercio le achacan muchos males: el aumento del desempleo y la desigualdad salarial en los países adelantados, el aumento de la explotación de los trabajadores en los países en desarrollo, la «caída en picado» respecto de las condiciones de empleo y las normas del trabajo, así como la desindustrialización y la marginación de los países de bajos ingresos, el aumento de la pobreza y la desigualdad a nivel mundial y la degradación del medio ambiente. Todas estas opiniones han tenido bastante difusión, a pesar de que las ventajas de un comercio más libre en la asignación de los recursos y el aumento consiguiente de la productividad y el crecimiento económico constituyen principios fundamentales de la corriente actualmente dominante en el ámbito del análisis económico.
2. Este conflicto sobre la liberalización del comercio tiene consecuencias importantes para el futuro de la economía mundial y su gestión. Una cuestión básica es la de las repercusiones de la liberalización del comercio en el desarrollo económico y la reducción de la desigualdad entre países adelantados y países en desarrollo. Si la liberalización del comercio va (como dicen sus críticos) en detrimento del crecimiento económico en los países en desarrollo, la trayectoria actual de la economía mundial se traducirá en un aumento de las desigualdades entre países adelantados y países en desarrollo más que en su convergencia final. Además, si — como se pretende — la liberalización del comercio perjudica también a los pobres de los países en desarrollo, no se podrá alcanzar el objetivo común más importante de la comunidad internacional, que consiste en reducir la pobreza mundial. Aparte de todo ello, también está en juego la viabilidad de la actual estructura de gobernanza de la economía mundial. Si los efectos de la liberalización del comercio son los descritos por sus críticos, el valor de la OMC y del sistema de comercio multilateral que promueve y defiende se pone muy seriamente en tela de juicio. Del mismo modo (y siempre desde una perspectiva crítica) la función de las instituciones de Bretton Woods también se ve comprometida por el firme apoyo que éstas prestan a la liberalización del

comercio en el marco de su política en materia de condiciones a escala nacional, y a la constante liberalización del comercio multilateral.

3. El tema de la liberalización del comercio y el empleo forma parte de una serie más amplia de relaciones entre la globalización y el mundo del trabajo, que comprende cuestiones relacionadas con el comercio, las normas del trabajo, la protección social y el papel del diálogo social. Además, está estrechamente relacionado con la liberalización de las políticas de inversión extranjera directa y con la función de las empresas multinacionales<sup>1</sup>. Esta serie de cuestiones fundamentales se sitúa más allá del objeto del presente documento que (de conformidad con el título que la Oficina ha asignado al Grupo de Trabajo) se centra en las relaciones entre la liberalización del comercio y el empleo. Habida cuenta de que el nivel y calidad del empleo dependen en gran manera del nivel de crecimiento económico, y de que constituyen un factor clave para el bienestar económico de todos los países, sea cual sea su nivel de desarrollo, este centro de atención no resulta en modo alguno excesivamente limitado. No se pueden discutir las repercusiones de la liberalización del comercio en el empleo y en las condiciones de trabajo sin abordar al mismo tiempo la cuestión fundamental previa de su impacto en el crecimiento económico. Además, las repercusiones de la liberalización del comercio en el nivel y estructura del empleo son también un factor determinante de gran importancia de su impacto sobre la pobreza, los salarios, la distribución de ingresos y la calidad del empleo. Estas últimas variables están sin duda entre las principales cuestiones polémicas del debate en materia de liberalización del comercio.

## II. Evolución general del comercio mundial

4. Después de la Segunda Guerra Mundial se ha registrado una liberalización considerable del comercio, que ha sido especialmente pronunciada desde el decenio de 1980. Más de 100 países de todo el mundo han adoptado medidas de liberalización del comercio, como reducciones de aranceles, restricciones cuantitativas y otros obstáculos no arancelarios al comercio. Como resultado de ello, los niveles arancelarios medios (y otros obstáculos al comercio) han disminuido mucho en la mayoría de países del mundo. Estas medidas de liberalización del comercio suelen ir acompañadas de una liberalización de las políticas de inversión extranjera directa y de medidas de liberalización más generales, como la supresión de los controles sobre las inversiones nacionales, la desreglamentación de los mercados nacionales de productos y del trabajo, la privatización y la liberalización financiera, a nivel interior y exterior.
5. Esta última característica de la liberalización del comercio es significativa en este período porque plantea un problema metodológico importante: la dificultad que suele haber para desenmarañar los efectos de las políticas comerciales *per se* de los de otras medidas de liberalización que se han adoptado al mismo tiempo. Es también importante señalar que existían diferencias importantes entre los países en el grado de protección inicial a partir del cual se produjo la liberalización, en las circunstancias macroeconómicas que presenciaron el inicio y aplicación de los programas de liberalización comercial, en el alcance de la liberalización llevada a cabo, en el ritmo y el orden de las medidas de liberalización del comercio, y en la relación entre comercio y otras medidas de liberalización, lo que dificulta intrínsecamente la adopción de conclusiones generales sobre los efectos de la liberalización del comercio.

<sup>1</sup> Como ya se anunciaba en el informe oral de la discusión que se hizo el Presidente del Grupo de Trabajo en la reunión de marzo de 2001, la cuestión de las inversiones en la economía global se abordará probablemente en la reunión que celebrará el Grupo de Trabajo en marzo de 2002.

6. En este período hay tres factores básicos que determinaron esta liberalización generalizada del comercio. Uno de ellos fue el fracaso evidente de las políticas de sustitución de la importación que muchos países en desarrollo habían adoptado como elemento clave de sus estrategias de desarrollo en el decenio de 1950 y 1960. Al mismo tiempo, el éxito espectacular de unas pocas economías de Asia Oriental (que adoptaron estrategias de desarrollo más orientadas al exterior) dio lugar a un cambio generalizado en las actitudes sobre políticas en favor de la liberalización del comercio. Esta situación llevó a algunos países en desarrollo a iniciar unilateralmente programas de liberalización del comercio. Pero uno de los factores que más influyó fue la crisis de la deuda de principios del decenio de 1980, que llevó a un gran número de países en desarrollo (sobre todo de África y América Latina) a adoptar programas de estabilización y ajuste estructural con el Banco Mundial y el FMI. Estos programas solían incluir el requisito de adoptar medidas de liberalización del comercio sustanciales y rápidas como parte de la política de condicionalidad de dichas instituciones. Del mismo modo, tras el colapso del comunismo en 1989, las antiguas economías socialistas iniciaron una transición hacia una economía de mercado, también bajo la égida de las instituciones de Bretton Woods. Estos programas de transición también concedían mucha importancia a una liberalización del comercio rápida y de gran alcance. Pero junto a estos ejemplos generalizados de liberalización específicos de cada país, también se produjeron cambios en la misma dirección en el sistema multilateral de comercio. El cambio más significativo a este respecto fue el éxito de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la OMC en 1994, que se tradujo en una nueva liberalización del comercio entre sus (por entonces) más de 120 Estados miembros. Al mismo tiempo aumentó el número de acuerdos regionales de comercio en muchas partes del mundo, lo que estableció diversos grados de liberalización del comercio entre sus respectivos Estados miembros. Se puede decir pues que se ha producido un cambio en la mayoría de países del mundo, en el sentido de unas políticas comerciales más liberales.
7. Proceder a un análisis de los efectos de esta ola de liberalización del comercio en el índice de crecimiento y el modelo de comercio mundial constituye un paso previo necesario para examinar sus repercusiones en el crecimiento económico y el empleo. Pero eso no es tan fácil como pudiera parecer, puesto que no podemos observar simplemente los cambios producidos en el comercio mundial y asumir que dichos cambios se han debido a la liberalización del comercio. También han intervenido otros factores, por ejemplo la reducción sustancial de los costos del transporte y las comunicaciones, que probablemente han redundado en un aumento de volumen del comercio mundial, independientemente del grado de liberalización del comercio. Asimismo, los progresos en las nuevas tecnologías, (que han permitido el crecimiento de la contratación externa a nivel mundial) han sido el principal factor determinante del fuerte aumento que se observa en el comercio intraempresarial de productos semielaborados. De todos modos, esto se hubiera producido independientemente del grado de liberalización del comercio, pero más despacio. Además, los cambios en el nivel y el modelo de la demanda en la economía mundial ejercen una influencia importante sobre el índice de crecimiento del comercio mundial, que es en principio independiente del grado de liberalización del comercio. Ello no obstante, aun teniendo en cuenta los factores condicionantes antes mencionados, sería especialmente interesante examinar qué ha ocurrido con el comercio mundial en este período de liberalización generalizada del comercio, porque es indudable que los cambios en las políticas comerciales han sido el principal factor que explica los cambios que se observan en el comercio mundial, aunque han intervenido también otros factores.
8. El cambio más sorprendente es que en ese período el comercio mundial ha crecido más rápido que el PIB mundial. Como consecuencia, la relación entre comercio y PIB a escala

mundial aumentó del 39 por ciento registrado en 1980 al 45 por ciento en 1997<sup>2</sup>. Este cambio global se reflejó en un aumento significativo de la proporción del comercio respecto al PIB en muchos países. Este cambio global corrió paralelo a un cambio sustancial en la estructura del comercio mundial. Un aspecto de ello fue un cambio sustancial en la composición de las mercancías del comercio mundial. La parte correspondiente a los principales productos básicos en el comercio mundial de mercancías cayó drásticamente del 43 por ciento registrado en 1980 al 19 por ciento registrado en 1998, mientras que la parte de los productos manufacturados aumentó del 54 por ciento al 76 por ciento en el mismo período.

9. En este panorama general, el comercio entre países adelantados y países en desarrollo, especialmente en el sector de los productos manufacturados, también aumentó rápidamente. A principios del decenio de 1990 dicha situación hizo temer que el aumento de las importaciones procedentes de las economías de bajos salarios (junto con la reubicación en ellas de industrias con un elevado coeficiente de mano de obra) pudiera ocasionar una grave erosión de los empleos entre los trabajadores menos calificados de los países adelantados. Algunos observadores consideraron que éste era uno de los motivos principales de la elevada tasa de desempleo y del aumento de la desigualdad salarial entre los trabajadores calificados y no calificados en este período. No obstante, la mayoría de las investigaciones realizadas han demostrado que dichos temores se habían exagerado mucho. Actualmente, la opinión más generalizada es que el crecimiento de las importaciones de productos manufacturados procedentes de los países en desarrollo tan sólo ha tenido una pequeña repercusión negativa en el empleo de los trabajadores menos calificados y no ha tenido ningún efecto sobre los salarios. El aumento del índice de la tasa de desempleo entre los trabajadores menos calificados y de las diferencias salariales entre los trabajadores calificados y no calificados en muchos países adelantados a lo largo de los últimos dos decenios se ha debido principalmente al cambio tecnológico, que favorece a la mano de obra calificada.
10. Otro aspecto importante del cambio fue que los beneficios procedentes de este crecimiento del comercio mundial se distribuyeron de forma desigual entre los países en desarrollo. Los beneficios se concentraron mayoritariamente en un grupo de 13 países y regiones en desarrollo (Argentina, Brasil, China, República de Corea, Filipinas, Hong Kong (China), India, Indonesia, Malasia, México, Taiwán (China) y Tailandia). Como se ha dicho antes, la fuente de crecimiento más dinámica del comercio mundial fue el comercio bilateral de productos manufacturados entre países adelantados y países en desarrollo. Estas 13 economías captaron una parte importante de dichos beneficios y aumentaron su cuota de las exportaciones mundiales de productos manufacturados de un 9 por ciento en 1980 a un 22 por ciento en 1996. Otros 10 países en desarrollo también experimentaron un aumento de su porcentaje en las exportaciones de productos manufacturados mundiales, pero con un margen inferior al de las 13 economías del citado grupo. Para el conjunto de estas 23 economías, la relación entre comercio y PIB aumentó desde un 32 por ciento en 1980-1982 hasta un 51 por ciento en 1996-1998.
11. Consecuencia de todo ello ha sido la marginación de muchos países en desarrollo — incluidos prácticamente todos los países menos adelantados — en relación con los beneficios de la expansión del comercio mundial. Un indicador de dicha marginación fue que, salvo los países exportadores de petróleo de Oriente Medio, el resto de los países en

<sup>2</sup> La discusión sobre esta cuestión y los tres párrafos siguientes se extraen de los estudios de Ajit K. Ghose: *Trade liberalization and manufacturing employment* (Employment Paper 2000/3, OIT, Ginebra 2000) y de Makiko Matsumoto: *Trade and the changing international division of labour*, documento inédito preparado por el Departamento de Estrategias de Empleo de la OIT, 2001.

desarrollo que no forman parte del «grupo de los 23» vio cómo su cuota colectiva de comercio mundial de mercancías se reducía de un 4 por ciento en 1980-1982 a un 3 por ciento en 1996-1998. Uno de los motivos de este resultado polarizado fue que muchos de los países marginados dependían enormemente de los productos básicos, y por consiguiente sufrieron las consecuencias del estancamiento de la demanda mundial de dichos productos. Esto supuso pocas oportunidades de aumentar las exportaciones así como, en muchos casos, en la reducción de los precios reales para los productos básicos. En gran medida esa situación representaba la continuación de una tendencia secular que viene explicada por los bajos ingresos y la poca elasticidad de la demanda de los productos básicos, el desarrollo continuo de sustitutos sintéticos para materias primas utilizadas en la producción industrial, y los avances técnicos que se traducen en ahorros en el uso de productos básicos. Por otra parte, el hecho de que hasta ahora tan sólo se haya producido una liberalización muy limitada del comercio agrícola también ha sido un factor contribuyente. Existe un acuerdo generalizado de que la liberalización del comercio agrícola, a través del aumento de la demanda que generaría para las exportaciones de productos agrícolas procedentes de muchos de esos países marginados, contribuiría a una reducción de la actual distribución desigual de los beneficios procedentes de la expansión del comercio mundial. No obstante, es poco probable que esto sea suficiente ya que parte del problema radica en la oferta. Muchos de los países marginados no han podido beneficiarse porque no han podido cambiar la base de exportación de los productos básicos para explotar la creciente demanda de las exportaciones de productos manufacturados. Además, muchos de ellos no han desarrollado la infraestructura física y las calificaciones básicas necesarias para fomentar las manufacturas.

12. Una serie de estudios de caso de la OIT sobre China, India, Malasia, México y Brasil, se centró en los efectos del crecimiento del comercio sobre el empleo y los salarios en las industrias manufactureras<sup>3</sup>. Los países escogidos para realizar dichos estudios habían experimentado un rápido crecimiento en el comercio en los últimos dos decenios y se encontraban entre el grupo de países en desarrollo que más se había beneficiado del crecimiento del comercio mundial. Los estudios se centraron en el sector manufacturero porque éste había encabezado el crecimiento del comercio y había sentido los efectos de la expansión del comercio con más fuerza. En las tres economías emergentes de Asia estudiadas, el crecimiento del comercio tuvo un efecto generalmente favorable sobre el empleo y los salarios en la industria manufacturera. Además de estimular el crecimiento de la producción, el crecimiento del comercio ha tenido como consecuencia el aumento de la intensidad del empleo en el sector de la manufactura. Además, los trabajadores sin calificaciones (o con pocas calificaciones) se han beneficiado más que los trabajadores calificados porque el crecimiento del empleo ha sido más rápido en las industrias orientadas a la exportación, que emplean principalmente trabajadores menos calificados, que en las otras industrias. Asimismo se da el caso de que el empleo en las industrias que compiten por la importación siguió aumentado a pesar de registrarse un aumento de la competencia en materia de importación. Los salarios reales de los trabajadores no calificados han aumentado siempre que el excedente de la mano de obra ha sido poco significativo, pero no se han reducido ni siquiera cuando el exceso de mano de obra ha sido significativo. Los salarios reales de los trabajadores calificados han aumentado en general. Así pues, la desigualdad en materia de salarios ha mejorado en algunas situaciones pero ha empeorado en otras. A diferencia de lo que ocurrió en estos países asiáticos, los efectos favorables del crecimiento del comercio sobre el empleo y los salarios no se observaron en países de América Latina como Brasil y México. En estos países, el empleo en el sector de la manufactura no ha aumentado de forma apreciable o bien ha disminuido. Los salarios

<sup>3</sup> El sitio web de estos y otros estudios sobre las políticas de empleo y la globalización es: [www.ilo.org/public/english/employment/strat/global/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global/index.htm).

reales de los trabajadores no calificados han tendido a disminuir y la diferencia entre los salarios de los trabajadores calificados y los de los trabajadores no calificados ha aumentado notablemente. Los estudios realizados sugieren que dichas tendencias tal vez puedan atribuirse a condiciones iniciales desfavorables (distribución de bienes extremadamente desigual, por ejemplo), a problemas de gestión macroeconómica y a un exceso de dependencia de recursos externos, pero es necesario profundizar en la cuestión para abordarla como es debido.

13. Un anterior proyecto de investigación llevado a cabo por el Grupo de Trabajo produjo también resultados diversos. Ese proyecto consistía en estudios de caso de siete países (Bangladesh, Chile, República de Corea, Mauricio, Polonia, Sudáfrica y Suiza) y una síntesis de los mismos que también se basaba en un análisis representativo de una amplia muestra de países en relación con determinadas cuestiones. El proyecto se refería a la globalización en conjunto y no se limitaba simplemente a la liberalización del comercio, pero algunas de sus conclusiones sobre este tema resultan pertinentes para la presente discusión. Una de las conclusiones generales era que «la liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa (IED) tiene capacidad para elevar el nivel de vida, pero el proceso no es ni instantáneo ni indoloro, porque los costos del reajuste pueden ser considerables. Además, el informe muestra que el comercio internacional va asociado con una rotación mayor del mercado de trabajo, con unas consecuencias especialmente perjudiciales para los trabajadores con capacitaciones escasamente transferibles»<sup>4</sup>. Los estudios de caso por países no muestran resultados uniformes en relación con las repercusiones de la liberalización del comercio en la desigualdad de los ingresos. «En Chile y en Bangladesh, la desigualdad de los ingresos aumentó durante los procesos de liberalización del comercio»<sup>5</sup> y en Polonia la liberalización del comercio y de la IED fue acompañada por un incremento de las desigualdades entre las distintas regiones del país. En cambio, «en Mauricio el crecimiento orientado a la exportación que se ha producido en los últimos 15 años se ha visto acompañado por la mejora de la distribución de los ingresos, al tiempo que en la República de Corea la distribución de los ingresos mejoró hasta el inicio de la crisis de 1997»<sup>6</sup>. Del mismo modo, la liberalización del comercio iba asociada con una creación sustancial de empleo y una disminución de la tasa de desempleo en Mauricio y la República de Corea. También en Chile se produjo una reducción de la tasa de desempleo a partir de mediados del decenio de 1980, por más que ello viniese diez años después de la aplicación de la liberalización del comercio. Sin embargo, en Sudáfrica «la situación en el frente del empleo ... se ha deteriorado. El desempleo sigue siendo alto y ha ido al alza ...»<sup>7</sup>. El informe lo atribuye a que «la liberalización del comercio puede haber empujado la producción a favorecer determinados factores intensivos en capital en detrimento de otros que favorecen un alto coeficiente de mano de obra»<sup>8</sup>.
14. No obstante, es difícil llegar a conclusiones firmes basándose en dichas asociaciones entre cambios en el comercio, por una parte, y el crecimiento y la evolución del empleo, por la otra. El primer problema que se plantea es el de establecer una relación de causalidad entre

<sup>4</sup> Torres, R.: «Towards a socially sustainable world economy», en *Studies on the Social Dimensions of Globalization*, OIT, 2001.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, pág. 24.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, pág. 30.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, pág. 85.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, pág. 85.

la liberalización del comercio y el crecimiento y la evolución del empleo. El aumento de las exportaciones y de la proporción del comercio respecto al PIB no puede atribuirse automáticamente a los efectos de la liberalización del comercio puesto que hay que considerar otros factores. Esta es una cuestión importante ya que existen diferencias significativas en la naturaleza y el alcance de la liberalización del comercio entre el grupo de países prósperos. A menos que se establezca un claro vínculo causal entre la liberalización del comercio y las demás variables, la causalidad podría ir en ambas direcciones. El crecimiento de las exportaciones y de la proporción del comercio respecto al PIB podría ser el resultado del aumento del crecimiento que se ha logrado a través de una estrategia de desarrollo exitosa o de unas condiciones de mercado externo favorables. Esto es así particularmente porque el crecimiento de las exportaciones suele ser un componente importante del crecimiento general y ambos están íntimamente relacionados. El segundo problema es que incluso si dejamos de lado el problema de la causalidad y aceptamos que los resultados obtenidos se deben a la liberalización del comercio, los efectos del empleo (que muestran un contraste muy marcado entre los diversos países) plantean un interrogante fundamental: ¿cómo se explica esa diferencia? Esa diferencia sugiere claramente que los factores contingentes y los factores específicos de cada país son importantes, minando así el valor de cualquier generalización amplia de la relación entre liberalización y empleo. Eso sugiere que sería más provechoso buscar la respuesta en estudios específicos de cada país. Esta consideración se ve reforzada por el hecho de que el aspecto conflictivo del debate sobre la liberalización del comercio se sitúa en el ámbito de la prescripción de políticas. Las instituciones de Bretton Woods han sostenido en general que la liberalización del comercio rápida y sustancial es siempre una buena política, postura que ha sido objeto de críticas. Por ello es necesario recurrir a material especializado para examinar esta cuestión.

### III. ¿Qué nos enseña la teoría?

15. Antes de examinar la realidad empírica, será útil esbozar una breve reseña de la teoría económica correspondiente. Según un postulado fundamental de la teoría del comercio internacional, el libre comercio es mejor que el proteccionismo, ya que permite a los países explotar plenamente sus ventajas comparativas. Todos los países se benefician del comercio al especializarse en la producción y exportación de bienes en que son relativamente más eficaces, e importan las otras cosas que necesitan de los países que pueden producirlas a un costo inferior. De ello se deduce que todos los países que participan en el comercio internacional pueden lograr un determinado nivel de producción de manera más económica.
16. El modelo de Heckscher-Ohlin y el teorema de Stolper-Samuelson son dos ampliaciones importantes de esta propuesta clásica. El modelo Heckscher-Ohlin, al referirse más en detalle a la ventaja comparativa, establece que ésta está determinada por la dotación de factores de producción relativa de un país. En un mundo con sólo dos factores de producción, es decir, el capital y la mano de obra, los países que disponen de abundante capital se especializarán en la producción de bienes que requieren alta densidad de capital, mientras que los países con numerosa mano de obra se especializarán en bienes que requieren alta densidad de mano de obra. El aporte de Stolper-Samuelson a esta propuesta conlleva a la predicción de que el libre comercio, según la misma teoría, aumentará la demanda de mano de obra no calificada en los países con abundante mano de obra y también aumentará los salarios una vez que haya desaparecido el excedente de esa mano de obra. Inversamente, la demanda de mano de obra calificada aumentará en los países de alto coeficiente de capital y, por ende, de calificación. Al mismo tiempo, la demanda y los salarios de la mano de obra no calificada van a disminuir.

17. Considerada dentro de ese marco teórico, la liberalización del comercio es indudablemente positiva para los países en desarrollo, puesto que poseen mano de obra abundante. Un comercio más libre aumentará, además de la eficacia y el crecimiento, las oportunidades de empleo y los salarios de su recurso más abundante, que es la mano de obra no calificada. Asimismo, tendría el efecto adicional favorable de reducir las diferencias de salarios e ingresos ya que los trabajadores no calificados figuran entre la mano de obra peor remunerada del mercado laboral. Este criterio subyace en la bibliografía anterior sobre el comercio y el empleo en los países en desarrollo, que preconizaba el abandono de las políticas basadas en la sustitución de las importaciones en favor de políticas comerciales más abiertas. Sin embargo, en las economías adelantadas se producirá una relativa disminución de la demanda de mano de obra no calificada y de su remuneración, al tiempo que en el caso de la mano de obra calificada se producirá un fenómeno inverso. En principio, esto no debería ser un problema ya que la mano de obra no calificada es minoritaria y la evolución normal impondrá una mejora constante de su nivel de capacitación. Pero en la práctica pueden plantearse problemas de ajuste derivados de las imperfecciones del mercado o de las desventajas sociales y educativas de las personas no calificadas que obstaculicen el necesario proceso de perfeccionamiento de las competencias. Probablemente problemas de ajuste semejantes hayan producido temores en varias economías avanzadas con respecto a los efectos perjudiciales de la intensificación del comercio con economías de bajo nivel salarial. El aumento del desempleo y la desigualdad de los salarios en las economías adelantadas se atribuyeron a ese comercio, y también se produjeron unos temores afines en relación con las repercusiones de los flujos de inversión extranjera directa hacia los centros de producción con bajo nivel salarial.
18. Desde el punto de vista de los principios fundamentales de la teoría comercial, no cabe duda de que la liberalización del comercio es beneficiosa por sus repercusiones en el crecimiento, el empleo y la distribución de la riqueza. Llevado al ámbito de las políticas, ello significaría que la liberalización unilateral del comercio sería siempre una opción de política preferible a la protección o la sustitución de importaciones. No obstante, existen importantes reservas teóricas con respecto a esta posición. La mayoría se deben a que las propuestas precedentes se basan en la hipótesis de una competencia perfecta y de que en la producción sólo hay rendimientos de escala constantes. Esto está en clara contradicción con el mundo real, en el que (sobre todo en los países en desarrollo) son muy corrientes las deficiencias del mercado, y en el que muchas ramas de la producción industrial se caracterizan por economías de escala. Por lo tanto, «cuando se producen ciertas fallas en el mercado, como la aparición de factores exteriores positivos de producción en los sectores que compiten con las importaciones, los niveles del PIB a largo plazo (medidos según los precios mundiales) pueden ser más elevados cuando hay restricciones comerciales que cuando no las hay»<sup>9</sup>. Se trata de las bases subyacentes en el antiguo argumento a favor de las industrias incipientes que consistía en garantizar una protección inicial a las industrias potencialmente competitivas a fin de permitirles superar los obstáculos que debían de vencer al comienzo, y así adquirir experiencia con la práctica. La evolución más reciente de la teoría del crecimiento y del comercio también ha proporcionado argumentos adicionales en favor de la protección. Según las teorías del crecimiento generado internamente, «las restricciones al comercio también pueden asociarse a tasas más altas de crecimiento de la producción siempre que las restricciones favorezcan a sectores tecnológicamente más dinámicos en detrimento de otros»<sup>10</sup>. Aparte de obtener los beneficios de las economías de escala, puede haber factores externos positivos generados

<sup>9</sup> Rodríguez, F. y Rodrik, D.: *Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence* (NBER Working Paper 7081, abril de 1999).

<sup>10</sup> *Ibíd.*



por un aumento del acervo de conocimientos obtenido por esos medios. Esto es análogo a los anteriores argumentos en favor de la sustitución de importaciones conforme al criterio de que el aumento de rendimiento y los factores externos transversales a las empresas están omnipresentes en el sector manufacturero, motivo por el cual se justifica la protección para fomentar la industrialización. Suele asociarse el argumento de que la industrialización previa es una condición necesaria para lograr el futuro éxito de las exportaciones. Desde este punto de vista, frecuentemente se critica la liberalización del comercio aduciendo que a veces conduce a una desindustrialización. La «nueva teoría del comercio» sostiene asimismo que las políticas comerciales estratégicas pueden aportar un mayor bienestar en determinadas circunstancias. Cuando un país apoya a sus empresas para que penetren en sectores de la producción en los que la demanda mundial puede dar cabida sólo a unas pocas empresas oligopolísticas (por ejemplo, la industria aeronáutica), puede obtener beneficios significativos para la economía nacional.

19. También se ha señalado que la teoría comercial clásica considera asimismo que los recursos (incluida la mano de obra) se utilizan siempre plenamente y que el comercio siempre estará equilibrado<sup>11</sup>. Esas hipótesis pocas veces corresponden al mundo real (véanse los elevados niveles de desempleo que imperan en muchos países). En tales circunstancias, en contraste con las predicciones optimistas de un ajuste fácil y sin costos de la teoría clásica, la liberalización del comercio puede imponer elevados costos de ajuste en forma de una contracción de la producción, un elevado desempleo y un importante déficit comercial. Otra corriente de la literatura en la materia, también sostiene que los costos de ajuste pueden resultar elevados cuando existe monopolio o la competencia es imperfecta, hay inmovilidad de los factores y rigidez de salarios y precios.

#### IV. Datos empíricos

20. Antes de proceder al análisis de los datos empíricos es necesario examinar algunas cuestiones relacionadas con la liberalización del comercio y su medición. Conceptualmente, la liberalización del comercio suele definirse como el sesgo que existe entre las estructuras de incentivos a la exportación y a la importación<sup>12</sup>. En el libre comercio los incentivos a las exportaciones y a las importaciones se neutralizan. Por lo tanto, la liberalización del comercio puede lograrse mediante la reducción de los aranceles o cualquier otro medio que no desfavorezca las exportaciones (por ejemplo, introduciendo o aumentando subvenciones a la exportación). Otro elemento de la liberalización del comercio es la sustitución de un instrumento de control comercial por otro que distorsione en menor medida la estructura de incentivos, como es el caso, por ejemplo, cuando las restricciones cuantitativas del comercio son reemplazadas por un arancel. En la práctica hay varias maneras que permiten medir la extensión de la liberalización del comercio, si bien cada una de ellas plantea problemas. Una medida que suele adoptarse consiste en basarse en cambios de política anunciados tales como una reducción de aranceles y la supresión de restricciones cuantitativas. No obstante, esta medida debe verificarse en relación con los resultados reales y la posibilidad de que exista un cambio de disposiciones, o sea, cambios en otras políticas que pueden contrarrestar los efectos deseados de los cambios de política anunciados. Una segunda medida se basa en una

<sup>11</sup> Ocampo, J.A. y Taylor, L.: «Trade liberalization in developing economies: Modest benefits but problems with productivity growth, macro prices, and income distribution», *Economic Journal*, vol. 108, núm. 450, septiembre de 1998, págs. 1.523-1.546.

<sup>12</sup> Greenaway, D., Morgan, W. y Wright, P.: «Trade reform, adjustment and growth: What does the evidence tell us?», *Economic Journal*, vol. 108, núm. 450, septiembre de 1998, págs. 1.547-1.561.

estimación directa del cambio observado en las modificaciones del régimen de comercio tal como lo reflejan los cambios de los precios relativos. Asimismo, en este caso se suele tropezar con problemas de ponderación y agregación de cambios de precio. Una tercera medida consiste en utilizar criterios múltiples tales como los cambios de los aranceles y los cambios de los precios relativos, pero también en este caso se observan los mismos problemas de ponderación y agregación.

21. Asimismo, es importante tomar nota brevemente de algunos problemas metodológicos que se encuentran con frecuencia en los estudios sobre liberalización del comercio. Un problema particularmente difícil de resolver es el de distinguir los efectos de la liberalización del comercio de aquellos que se deben a otros cambios de política, a crisis macroeconómicas y a impactos de origen externo que pueden ocurrir al mismo tiempo. Otro problema es el del análisis contrafactual (o sea, la hipótesis alternativa que consiste en suponer cuál habría sido la situación que hubiera prevalecido de no haberse producido la liberalización del comercio) que se utiliza para determinar los efectos de la liberalización del comercio. Esta forma de análisis supone una situación en la que las políticas preexistentes se hubieran impuesto. Este análisis puede no ser adecuado puesto que la liberalización del comercio se produce a menudo después de una crisis económica, y en esas circunstancias las políticas preexistentes ya no son viables.
  
22. Como se ha dicho antes, la argumentación contraria a las políticas de sustitución de importaciones en los países en desarrollo ha sido elaborada en una serie de estudios realizados por la OCDE<sup>13</sup> y la Oficina Nacional de Investigación Económica de los Estados Unidos (NBER)<sup>14</sup>. Estos estudios documentan la considerable falta de eficiencia derivada de la estrategia de sustitución de importaciones que comprende algunas industrias altamente protegidas que producen un valor agregado negativo cuando la producción se mide en términos de precios mundiales. Por el contrario, los países recientemente industrializados de Asia que han seguido una estrategia más orientada hacia el exterior experimentaron un crecimiento rápido tanto de la producción como del empleo. La explicación de estos resultados contrastados consiste en pérdidas a la vez estáticas y dinámicas relacionadas con una estrategia de sustitución de importaciones. En el caso de las pérdidas estáticas se trata de costos de producción más altos en las industrias protegidas así como también de ineficiencias relacionadas con la falta de competitividad en los mercados nacionales, en actividades que redituán una renta y en las demoras provocadas por el sistema de restricciones cuantitativas en materia de importaciones. Las pérdidas dinámicas se deben a que las políticas de sustitución de importaciones favorecen industrias menos competitivas y de alto coeficiente de capital que crecen más lentamente. Asimismo, los estudios considerados destacan que al ser menos abiertas al comercio, las estrategias de sustitución de importaciones restringen el acceso a la tecnología y el conocimiento provenientes del extranjero, lo que limita un importante factor de crecimiento. Señalan también que las políticas de sustitución de importaciones han tenido efectos macroeconómicos importantes que en su momento no fueron suficientemente apreciados. El hecho de mantener un régimen de sustitución de importaciones suele requerir el control de divisas para respaldar un tipo de cambio sobrevaluado. Además, un crecimiento limitado de las exportaciones y una gran dependencia de los insumos importados provoca generalmente graves problemas de balanza de pagos lo que dificulta el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Por consiguiente, con una estrategia de sustitución de

<sup>13</sup> Little, I., Scitovsky, T. y Scott, M.: *Industry and trade in some developing countries* (Londres, Oxford University Press, 1970).

<sup>14</sup> Krueger, A.O.: *Foreign trade regimes and economic development: Liberalization attempts and consequences* (Lexington, MA, Ballinger, 1978).

importaciones es difícil lograr un crecimiento sostenible a largo plazo. Los estudios mencionados establecen el supuesto según el cual las estrategias orientadas hacia el exterior son superiores a las estrategias de sustitución de importaciones, si bien no se pronuncian sobre la cuestión de *cómo* se debería proceder para pasar de una estrategia a otra. Sin embargo, ésta es probablemente la cuestión más preocupante que enfrentan los responsables políticos de los países en desarrollo. La respuesta de las instituciones de Bretton Woods es que habría que proceder a una importante y rápida liberalización del comercio o enfoque del «big bang», como se lo suele llamar. Este es el tipo de condicionalidad política que figura en muchos programas de ajuste estructural de los años ochenta y en los programas destinados a las economías en transición de principios del decenio de 1990.

23. Un importante estudio del Banco Mundial<sup>15</sup> se propone demostrar los beneficios que reporta una amplia liberalización del comercio. El estudio, basado en el examen de 36 casos diferentes de liberalización del comercio en 19 países, presenta conclusiones muy alentadoras acerca de los beneficios de la liberalización del comercio. Entre ellas figura la opinión según la cual, incluso a corto plazo, la liberalización va a la par de un crecimiento no más lento sino más rápido y, según la cual, la liberalización del comercio no provoca sistemáticamente el aumento del desempleo ni siquiera en determinados sectores de la economía tales como la industria manufacturera y la industria agrícola. El estudio señala que este último resultado se debe a que una disminución del crecimiento de la industria manufacturera es compensada por un aumento del crecimiento y el empleo en el sector agrícola debido a la liberalización del comercio. Asimismo, el estudio sostiene que este aumento del crecimiento en el sector agrícola, junto con la observación de un aumento de las exportaciones de fuerte intensidad de mano de obra, aumenta la demanda de mano de obra general y por lo tanto mejora la distribución del ingreso. Sin embargo, estos resultados han sido cuestionados. Greenaway<sup>16</sup> y Collier<sup>17</sup> los han puesto en tela de juicio principalmente por razones metodológicas. Más recientemente, Agenor y Aizenman<sup>18</sup> han señalado que estos estudios sólo proporcionan pruebas limitadas sobre los cambios ocurridos en el empleo en las actividades de producción no manufacturadas o cambios en la tasa de desempleo agregada. Estos problemas se deben a deficiencias metodológicas en los estudios de caso. En estas circunstancias, las conclusiones optimistas relativas a los efectos de la liberalización del comercio sobre el empleo no tienen fundamento.
24. Dos estudios, uno de Dollar<sup>19</sup> y otro de Sachs y Warner<sup>20</sup>, han tenido una gran influencia en la formación de la opinión ampliamente aceptada según la cual el crecimiento es más

<sup>15</sup> Papageorgiou, D., Choksi, A. y Michaely, M.: *Liberalization of foreign trade in developing countries: The lessons of experience* (Washington, Banco Mundial, 1990).

<sup>16</sup> Greenaway, D.: «Liberalizing foreign trade through rose tinted glasses», *Economic Journal*, vol. 103 (1993), págs. 208-223.

<sup>17</sup> Collier, P.: «Higgledy-piggledy liberalization», *The World Economy*, vol. 16 (1993), págs. 503-512.

<sup>18</sup> Agenor, P. y Aizenman, J.: «Trade liberalization and unemployment», *The Journal of International Trade and Economic Development*, 5:3 (1996), págs. 265-286.

<sup>19</sup> Dollar, D.: «Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1986-85», *Economic Development and Cultural Change*, 1992, págs. 523-544.

<sup>20</sup> Sachs, J. y Warner, A.: «Economic reform and process of global integration», *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, 1995:1, págs. 1-118.

rápido en los países que aplican políticas tendientes a imponer barreras comerciales más bajas, siempre y cuando se controlen los factores pertinentes del país en cuestión. Ambos estudios están basados en un análisis transversal de la relación entre un índice de «apertura» de la economía y el crecimiento en un gran número de países. El estudio de Dollar pretende demostrar que en una muestra de 95 países en un período que va de 1976 a 1985, se observa una correlación negativa del crecimiento para cada uno de los dos índices de apertura utilizados. El primer índice mide la distorsión real del tipo de cambio mientras que el otro es un índice de la variabilidad del tipo de cambio real. Hacer uso de estos índices se justifica porque cuanto más abierta es una economía más baja será la amplitud de la distorsión del tipo de cambio y menor la variabilidad del mismo. El estudio de Sachs y Warner llega a una conclusión similar respecto de la relación entre el grado de apertura y el crecimiento. El estudio es un análisis transversal de una amplia muestra que comprende 70 países. Estos fueron clasificados ya sea en «abiertos» o «cerrados» en función de cinco criterios: el nivel medio de los aranceles, la extensión de las barreras no arancelarias, si el sistema económico es socialista o no, si existe o no un monopolio de Estado de las principales exportaciones y el nivel de la prima en el mercado negro.

25. Las conclusiones de ambos estudios han sido seriamente cuestionadas por una crítica reciente <sup>21</sup> a la vez detallada y convincente, cuya argumentación principal consiste en señalar que los indicadores de «apertura» utilizados son muy deficientes. No son medidas fiables de las barreras comerciales, y además están muy relacionadas con otras causas de malos resultados económicos. Por tanto, queda sin demostrar la proposición según la cual la liberalización del comercio lleva por sí misma a un aumento del crecimiento.
26. Otro intento reciente de reexaminar la cuestión figura en el estudio reciente de Dollar y Kraay (2001). El estudio que identifica a un grupo de países, los «globalizadores posteriores a los años ochenta» que han experimentado un amplio aumento de su comercio y una disminución significativa de los aranceles en los últimos 20 años, sostiene que las tasas de crecimiento de esos países han aumentado con rapidez creciente de los años setenta a los años ochenta y de estos últimos a los años noventa, a pesar de que el crecimiento de los países ricos y del resto de los países en desarrollo ha disminuido. Además, el documento argumenta que puesto que hay pocas pruebas sistemáticas de que exista una relación entre los cambios en los volúmenes del comercio (o cualquier otra medida globalizadora que se quiera considerar) y las variaciones de la parte del ingreso que va a la población más pobre, el aumento de las tasas de crecimiento que acompaña la expansión del comercio redundaría en aumentos proporcionales de los ingresos de la población en situación de pobreza. Sin embargo, el documento es más convincente en lo que concierne a los efectos de la *expansión* del comercio en el crecimiento que a los efectos de la *política* comercial. Si bien intenta responder a algunas críticas de sus trabajos anteriores sobre la relación entre comercio y crecimiento, el autor admite que los datos disponibles en materia de comercio, crecimiento y otras políticas no son suficientes para permitir aislar el efecto parcial preciso del comercio en el crecimiento.
27. En un análisis reciente de los datos empíricos relativos a los efectos de la liberalización del comercio <sup>22</sup> se llega a una conclusión más matizada que en los trabajos anteriores de Dollar o Sachs y Warner. La conclusión de este estudio es que la liberalización del comercio ha resultado a la vez en un incremento y una disminución de la tasa de crecimiento según las circunstancias de cada país. Se ha observado en muchos países una baja repentina de la inversión después de la liberalización del comercio, lo cual parece indicar la existencia de

<sup>21</sup> Rodríguez, F. y Rodrik, D., *op.cit.*

<sup>22</sup> Greenaway y varios, *op. cit.*

un efecto en forma de «curva en J». Esto hace pensar que tras la liberalización del comercio hay costos de ajuste a corto plazo. La liberalización del comercio también suele relacionarse con un aumento del déficit de cuenta corriente a pesar del aumento de las exportaciones. Estos resultados desparejos indican que el impacto de la liberalización del comercio no es uniforme sino que, por el contrario, está fuertemente influenciado por factores tales como la naturaleza del programa de liberalización, la actitud de las distorsiones preexistentes del régimen comercial y la flexibilidad de los mercados.

28. Confirman esta opinión los resultados divergentes que revelan los estudios por país recientes en los que se examinan la relación entre la liberalización y el empleo. Un estudio sobre *México*<sup>23</sup> indica que en el período que va de 1984 a 1989, a un 10 por ciento de reducción de los niveles arancelarios correspondió una reducción de 2 a 3 por ciento del empleo. Asimismo, aumentó el diferencial de salarios entre los trabajadores calificados y los trabajadores no calificados. Además, el estudio sostiene que la falta de importantes efectos agregados sobre el empleo se debe a la flexibilidad de los salarios, puesto que los salarios disminuyeron en forma significativa a lo largo del período de ajuste. Un estudio sobre *Brasil*<sup>24</sup> demuestra que la liberalización del comercio a principios de los años noventa ha tenido un ligero impacto negativo a corto plazo sobre el empleo. Observa que, entre 1990 y 1997, se produjo una disminución del 32,4 por ciento en el empleo en las industrias de alto coeficiente de capital y una disminución del 13,3 por ciento en las industrias de alto coeficiente de mano de obra. Esta disminución del empleo no puede ser atribuida en su totalidad a la liberalización del comercio puesto que las reformas del comercio fueron realizadas en un entorno macroeconómico caracterizado por una alta inflación y una situación de recesión. Entre los argumentos que el estudio propone para explicar la disminución del empleo figuran un fuerte aumento de la productividad en las industrias de alto coeficiente de capital y los resultados mediocres de las exportaciones en las industrias de alto coeficiente de mano de obra. Otro estudio sobre la liberalización del comercio en *Costa Rica*<sup>25</sup> demuestra que el salario relativo de los trabajadores calificados aumentó después de que comenzara en 1984 la liberalización del comercio. El estudio establece que esto no puede haber sido provocado por cambios en la oferta relativa de mano de obra calificada y atribuye ese aumento a un incremento de la demanda debido al aumento de la importación de bienes de equipo tras la liberalización del comercio. En *Chile*<sup>26</sup> la liberalización del comercio de los años setenta coincidió con graves impactos macroeconómicos. Las repercusiones de estos últimos en el empleo fueron mucho más importantes que la liberalización del comercio. El efecto combinado de esos dos factores provocó una disminución del 8 por ciento del empleo neto en el sector manufacturero entre 1979 y 1986. Un aspecto interesante de este estudio es que, además de considerar los cambios netos de los niveles de empleo, intenta estimar, mediante la utilización de datos relativos a las empresas, el volumen de la creación y la destrucción de puestos de trabajo. Esto supone que un cuarto de todos los trabajadores del sector cambiaron de trabajo, lo que indica que hubo un ajuste del mercado de trabajo mucho más amplio que lo que se observa

<sup>23</sup> Ravenga, A.: «Employment and wage effects of trade liberalization: The case of Mexican manufacturing» (Banco Mundial, 1994).

<sup>24</sup> Mesquita, M., y Najberg, S.: «Trade liberalization in Brazil: Creating or exporting jobs?», *Journal of Development Studies*, febrero de 2000.

<sup>25</sup> Robbins, D., y Gindling, T.H.: «Trade liberalization and the relative wages for more-skilled workers in Costa Rica» *Review of Development Economics*, 3(2) (1999), págs. 140-154.

<sup>26</sup> Levinsohn, J.: «Employment responses to international liberalization in Chile», *Journal of International Economics*, 47 (1999), págs. 321-344.

si se consideran únicamente las cifras del cambio neto observado en el empleo. El estudio también destaca la importancia de analizar el impacto de la liberalización del comercio en el tamaño de las empresas. Ello no obstante, en el caso de Chile es importante observar que después de 1986 mejoró de manera significativa el funcionamiento del empleo, aunque a finales del decenio de 1990 aún se manifestaba la preocupación de que «un número relativamente grande de los empleos que se están creando no comprenden (o comprenden de manera insuficiente) la correspondiente protección social, y la situación parece que tiende a empeorar»<sup>27</sup>.

29. También los resultados de tres estudios sobre la liberalización del comercio en países africanos arrojan resultados contradictorios. En *Zimbabwe*<sup>28</sup>, se observa que la drástica liberalización del comercio realizada a principios de los años noventa tuvo como consecuencia una contracción de la producción y el empleo acompañada por un fuerte aumento de las importaciones y del déficit de la balanza comercial. El estudio argumenta que la contracción de la producción se relaciona con la desindustrialización, fenómeno que puede haber tenido efectos desfavorables en el futuro potencial de crecimiento de la economía. Los salarios reales también disminuyeron con el advenimiento de la liberalización del comercio. Por el contrario, en un estudio sobre *Mauricio*<sup>29</sup> se observa que los resultados de la liberalización del comercio son mucho más favorables. La reducción de la protección de las empresas locales aplicada entre 1985 y 1987 condujo al esperado incremento del empleo en las industrias exportadoras sin que se manifestara ninguna contracción del empleo en las industrias que producen bienes que podrían ser importados. Esto último se debió a un aumento de la oferta de mano de obra femenina (la cual alivió la insuficiente oferta de mano de obra) y a un marcado crecimiento general de la economía. En *Marruecos*<sup>30</sup>, la importante liberalización del comercio llevada a cabo entre 1984 y 1990 no ha tenido repercusiones notables en el empleo. El nivel promedio de penetración de las importaciones aumentó poco debido a la contracción de la demanda nacional y a la devaluación de la moneda. La disminución de la protección arancelaria del 21 por ciento en las industrias de «fuerte impacto» provocó una disminución del empleo del 6 por ciento. Al mismo tiempo, una baja del 24 por ciento de los aranceles en los sectores orientados hacia la exportación provocó solamente una disminución del 1,7 por ciento en el empleo.

## V. Consecuencias para las políticas

30. Nada de lo dicho contradice la verdad fundamental de que es claramente preferible un sistema comercial multilateral abierto a una economía mundial con vínculos comerciales limitados. Los beneficios del comercio son innegables, y tampoco se pueden negar los costos del proteccionismo, de modo que la cuestión no es saber *si* los países deberían tratar de sacar provecho del libre comercio, sino *cómo* deberían hacerlo. Lo que se ha tratado de indicar en la discusión anterior es que no hay fundamento para una fórmula indiscriminada

<sup>27</sup> Torres, *op. cit.*, págs. 72-73.

<sup>28</sup> Rattso, J. y Torvik, R.; «Zimbabwean trade liberalization: Ex post evaluation», *Cambridge Journal of Economics*, 22 (1998), págs. 325-346.

<sup>29</sup> Milner, C. y Wright, P.; «Modelling labour market adjustment to trade liberalization in an industrializing economy», *Economic Journal*, 108, marzo de 1998, págs. 509-28.

<sup>30</sup> Currie, J. y Harrison, A.; «Trade reform and labour market adjustment in Morocco» (Banco Mundial, 1994).

que consiga que el *big bang* de la liberalización del comercio se pueda aplicar a todos los países. Es posible que la relación entre la liberalización del comercio y el crecimiento y el empleo sea contingente y que dependa de los países y las circunstancias exteriores. Es probable que las características de cada país (el nivel de desarrollo, si un país tiene una ventaja comparativa con respecto a las materias primas o a los productos manufacturados) justifiquen diferentes estrategias de liberalización del comercio.

- 31.** Desde esta perspectiva, es importante tomar nota de que no se trata simplemente de elegir entre la sustitución de la importación o el libre comercio. También existen opciones que consisten en posiciones intermedias que pueden tener sentido económicamente hablando en determinadas circunstancias. Esta cuestión surge con bastante fuerza en el contexto de la bibliografía que aborda las razones del milagro económico de Asia Oriental. Los librecambistas han interpretado esta experiencia como un ejemplo de las virtudes de la liberalización comercial. Han hecho hincapié en que la liberalización comercial en estos países ha sido la clave del éxito de la industrialización basada en la exportación que transformó sus economías. Pero hay una bibliografía convincente que señala que esa es una teoría simplificada en exceso. En esos países no se produjo un *big bang* de la liberalización comercial, sino que se aproximaron a un régimen comercial más neutral por medio de políticas selectivas de promoción de la exportación. Las políticas comerciales también estaban englobadas en una estrategia de desarrollo ideada localmente y coherente a partir de la cual el Estado desempeñó una función primordial para movilizar la inversión nacional e influir en su asignación. Además se llevó a cabo una sustitución previa de la importación a fin de crear una base para la industria manufacturera por ser una condición previa necesaria para lograr más adelante un incremento rápido de las exportaciones de los productos manufacturados.
- 32.** Sin embargo, las repercusiones que todo ello tiene en las políticas comerciales dependen efectivamente de si existe o no en otros países en desarrollo la capacidad de aplicar el tipo de estrategia de Asia Oriental. El éxito de la aplicación de una estrategia intervencionista consiste en promover las industrias nacientes y en escoger la política industrial acertada requiere un Estado fuerte y una administración eficaz, condiciones que generalmente no reúnen los países en desarrollo. Por ello, tal vez no se pueda aplicar una estrategia de este tipo a gran escala, aun si las circunstancias económicas subyacentes permitieran que se aplicara. A pesar de todo, y aunque los países no puedan escoger una estrategia más intervencionista, pueden decidir ser más prudentes en cuanto al momento de aplicar las medidas de liberalización comercial, al grado inicial de liberalización, al ritmo de su aplicación y a la posibilidad de aplicar simultáneamente otras medidas de liberalización. Por ejemplo, en relación con este último punto, algunos observadores han señalado los peligros que entraña iniciar simultáneamente una liberalización del comercio y de las operaciones de capital.
- 33.** Otra fuente de preocupación relativa a las estrategias de liberalización comercial en los países en desarrollo es que la necesidad de cumplir las obligaciones de la OMC puede restringir indebidamente la autonomía en materia de políticas. El cumplimiento de estas obligaciones es costoso en términos de recursos administrativos y financieros e impide que se logren objetivos de desarrollo de mayor prioridad. También puede tener como resultado la importación de instituciones inadecuadas que pueden retrasar el desarrollo. Más en general, las crecientes obligaciones que tienen que cumplir los países en desarrollo para ajustarse a los reglamentos internacionales en materia de comercio así como a otras esferas de las relaciones económicas reducen sus posibilidades de adoptar estrategias de desarrollo óptimas.
- 34.** Las ventajas potenciales de la liberalización comercial pueden aumentar no sólo a través de una cuidadosa elección de políticas nacionales, sino también haciendo que los esfuerzos de

los países en desarrollo reciban más apoyo del entorno comercial multilateral. Como se ha dicho antes, la mayoría de los países en desarrollo quedan al margen de los beneficios de la expansión comercial de la economía global, a pesar de haber logrado, en muchos casos, una liberalización comercial significativa. Una importante prioridad de la comunidad internacional es tomar medidas para garantizar un mayor acceso al mercado para estos países. Los progresos con respecto a la liberalización comercial en el sector agrícola serán especialmente importantes. También será útil una mayor liberalización de las barreras comerciales sobre los productos manufacturados que requieren la utilización de mucha mano de obra. Pero, como se ha dicho anteriormente, estas medidas no serán suficientes. Tienen que ir acompañadas de programas eficaces de ayuda exterior para reducir las restricciones con respecto a la oferta y exportar la expansión a los países menos desarrollados. También habría que estudiar detenidamente la capacidad que tienen estos países para vincularse a toda la serie de reglas comerciales multilaterales que han ido apareciendo y que es posible que se extiendan más. En algunos casos, se podría aplicar un enfoque menos exigente, en vista de las restricciones evidentes en cuanto a la capacidad interna y a las necesidades especiales de desarrollo.

- 35.** Los esfuerzos de los países en desarrollo por beneficiarse de la liberalización del comercio mundial requieren un apoyo esencial de las políticas e instituciones correspondientes a nivel nacional. El fundamento de todo ello es la gobernanza democrática, transparente y competente de un sistema económico que funcione bien y que esté firmemente asentado en el mercado. Si esto faltase, las ventajas que puedan aportar la liberalización del comercio y otras reformas económicas se toparán con graves obstáculos para introducirse en las nuevas actividades competitivas, para no hablar de las deficiencias del mercado y de otras limitaciones en cuanto a los factores de movilidad. Además, los beneficios que se obtengan se distribuirán probablemente de manera desigual, por falta de un «terreno de juego» equitativo para todos los agentes económicos. Componente esencial de este fundamento es el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo definidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La libertad sindical constituye un elemento indispensable de las libertades civiles y políticas que sostienen un sistema político democrático y transparente. Es inseparable del derecho de negociación colectiva, y constituye también una fuerza de contrapeso a la desigualdad de los poderes económicos y puede contribuir a una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico. Por lo tanto, el pleno respeto de estos derechos y de los que se refieren a la eliminación del trabajo forzoso, del trabajo infantil y de la discriminación son muy importantes para calmar algunas de las opiniones más visibles del movimiento antiglobalización, como las que sostienen que se está produciendo un aumento de la desigualdad, de la pobreza y de las prácticas laborales explotadoras. Además, estos derechos contribuyen a mejorar la eficiencia económica por varias vías. La eliminación de la discriminación y de trabajo infantil favorece una distribución más eficiente de los recursos humanos en el mercado de trabajo. El diálogo social que estos derechos fomentan contribuye a lograr la estabilidad macroeconómica, la movilización de los apoyos de amplia base a las reformas económicas y la creación de un entorno en el que la norma sea la cooperación entre los trabajadores y la dirección para conseguir aumentos de productividad, más bien que una conflictividad laboral antieconómica. Conviene también observar que más allá de los principios y derechos fundamentales que figuran en la Declaración, todo el conjunto de los convenios y recomendaciones de la OIT brinda orientaciones sobre las adecuadas políticas e instituciones laborales que resultan necesarias para responder a los retos económicos y sociales de la globalización.
- 36.** Los demás elementos de la estrategia de trabajo decente de la OIT son también importantes para obtener las máximas ventajas en cuanto al empleo de la liberalización del comercio y



de las reformas económicas afines. Cierta número de estos elementos figuran en el «Programa Global de Empleo» de la OIT<sup>31</sup>. Una prioridad manifiesta está en la esfera de las políticas en materia de educación y formación. Los niveles bajos de educación y de calificaciones técnicas en la fuerza de trabajo son un obstáculo fundamental para el desarrollo industrial, incluso en muchas industrias con elevado coeficiente de mano de obra. Por lo tanto, en los países menos desarrollados es necesario realizar mayores esfuerzos para conseguir una educación primaria universal y unos programas de desarrollo de las calificaciones técnicas que respondan a los cambios en la demanda de mano de obra. Del mismo modo, en las nuevas economías de mercado, la expansión de la educación secundaria y superior (con especial insistencia en responder a la demanda de nuevas capacitaciones técnicas) será un instrumento importante para contrarrestar la tendencia que se ha observado en varios países al aumento de las diferencias salariales entre los trabajadores capacitados y no capacitados tras la liberalización comercial.

- 37.** Otra importante esfera de acción consiste en incrementar la intensidad del empleo en el crecimiento. Puesto que la mayor parte de la fuerza de trabajo de los países de bajos ingresos sigue empleada en la agricultura, es evidente que serán importantes las medidas destinadas a fomentar las exportaciones agrícolas. Esto comprenderá medidas destinadas a eliminar toda política discriminatoria contra el sector agrícola, así como programas destinados a facilitar el crédito, los servicios de extensión y la asistencia para la comercialización que son necesarios a los pequeños productores agrícolas para permitirles beneficiarse de las nuevas oportunidades de la exportación. También es posible que estas medidas tengan repercusiones positivas en la reducción de la pobreza. También es posible que las políticas y programas destinados a desarrollar un sector de la pequeña empresa dinámico y vinculado a los mercados de la exportación aumenten el crecimiento del empleo y mejoren la distribución de los ingresos. Esto se debe al elevado coeficiente de mano de obra que tiene este sector y al predominio de los trabajadores pobres en él. Serán muy beneficiosos los cambios en las políticas destinados a eliminar la parcialidad en contra de las pequeñas empresas, proporcionar incentivos para contratar a trabajadores de empresas pequeñas en régimen de subcontratación y ofrecer mayor información y asistencia para la comercialización a las pequeñas empresas.
- 38.** También habrá que hacer hincapié en las políticas activas de mercado de trabajo, para facilitar el ajuste a los cambios en la estructura de producción que ha traído consigo la liberalización comercial. A este respecto, serán importantes las medidas de readaptación profesional para los trabajadores desplazados, la asistencia en la búsqueda de empleo y otras medidas encaminadas a facilitar la movilidad de la mano de obra. Como se ha dicho antes, también es posible que aumente considerablemente la eficacia de dichos programas si se fortalece el diálogo social sobre los programas de reforma económica y la cooperación entre la dirección de la empresa y el trabajador en el proceso de reestructuración a nivel empresarial. También será útil el diálogo social destinado a lograr un consenso en lo tocante a las reformas del mercado laboral que mejoren el funcionamiento de los mercados de trabajo al mismo tiempo que garanticen la protección básica de los trabajadores.
- 39.** Por último, fortalecer la protección social es un elemento fundamental, que permitirá contar con un amplio apoyo popular en favor de la liberalización comercial y de otras reformas económicas. El respaldo financiero adecuado a los trabajadores desplazados es un complemento necesario de las políticas activas de mercado laboral y de reducción de la pobreza. Hablando más en general, la liberalización comercial y otros programas de

<sup>31</sup> Documento que se presenta a la 282.ª reunión del Consejo de Administración (GB.282/ESP/1/1, OIT, noviembre de 2001).

reforma económica deben tener en cuenta sus posibles repercusiones sociales. Hay que realizar toda clase de esfuerzos para reducir al mínimo sus costos sociales, a través de unas medidas tales como analizar previamente sus repercusiones sociales. En la formulación de políticas, es necesario prestar una atención muy especial a las repercusiones que las fluctuaciones de los precios puedan tener para los desfavorecidos, así como a la posible destrucción de mercados importantes para los productores pobres y a la evolución de la demanda laboral.

Ginebra, 26 de octubre de 2001.