

## D BUEN GOBIERNO E INSTITUCIONES

El concepto de institución incorpora varios elementos: normas de conducta formales e informales, medios y maneras de hacer cumplir esas normas, procedimientos para la mediación en conflictos, sanciones en caso de infracción de las normas, y organizaciones que apoyen las transacciones de mercado.<sup>161</sup> Las instituciones están más o menos desarrolladas según el mejor o peor funcionamiento de esos diferentes elementos. Pueden crear incentivos para que las personas se dediquen al comercio o destruir los incentivos existentes a tal efecto, invertir en capital humano y físico, y fomentar las actividades de investigación y desarrollo y el esfuerzo laboral.

Hace ya tiempo que se reconoce que la calidad de las instituciones es un elemento importante del buen funcionamiento de un mercado. Las actividades de mercado entrañan la interacción de seres humanos, y la finalidad de las instituciones es reducir las incertidumbres resultantes de una información incompleta sobre el comportamiento de los demás en ese proceso de interacción humana. Las instituciones pueden actuar por varios conductos:

- Disminuyen las asimetrías de información al servir de canales de información sobre las condiciones de los mercados, los productos y los participantes.
- Reducen los riesgos, al definir y hacer respetar los derechos de propiedad y los contratos y determinar quién obtiene qué y cuándo.
- Restringen las intervenciones de los políticos y los grupos de intereses, al hacerlos responsables ante los ciudadanos.

Así pues, es probable que las instituciones tengan efectos importantes en las actividades económicas en general. Ahora bien, la presente sección se centra en la importancia de las instituciones nacionales para el éxito de la reforma comercial.<sup>162</sup> En particular, es probable que la calidad de las instituciones afecte a la cantidad de comercio generada por la liberalización del comercio, con consecuencias implícitas para el bienestar y los efectos en el crecimiento de dicha liberalización. El marco institucional de un país puede afectar también al nivel de aceptación social de las reformas comerciales dentro de ese país. Ello se debe a que la liberalización del comercio puede ocasionar pérdidas a algunas personas, a corto y/o largo plazo, y la manera en que las instituciones se ocupen de esas pérdidas personales, y la medida en que lo hagan, pueden afectar a la opinión pública sobre la liberalización del comercio en sectores de la población.

### 1. INSTITUCIONES NACIONALES Y MAGNITUD DE LAS CORRIENTES COMERCIALES

#### a) Cómo afectan las instituciones al comercio: importancia del cumplimiento de los contratos

Para comprender la importancia de las instituciones para el comercio en general y para el comercio internacional en particular, es interesante examinar más detenidamente la evolución histórica de las instituciones que apoyan al comercio internacional. Los problemas con que se enfrentan los comerciantes no han variado mucho con el tiempo, en tanto que las instituciones encaminadas a resolver esos problemas sí han variado. Sin embargo, siempre han tenido que realizar las mismas tareas, y resulta instructivo examinar cómo lo han hecho instituciones históricas. La presente subsección se centra en el problema del cumplimiento de los contratos.

Un interesante ejemplo de una institución facilitadora del comercio es la coalición que regía las relaciones institucionales entre los comerciantes magrebíes en la zona del Mediterráneo en el siglo XI (Greif, 1993). En aquellos tiempos, un comerciante que organizara el suministro de los servicios necesarios para la manipulación

<sup>161</sup> Véase North (1994) y Banco Mundial (2002). North (1990) establece una distinción entre instituciones y organizaciones: las primeras representan las normas y las segundas los agentes. Esa distinción influye también en esta sección, aunque se considera que las organizaciones forman parte del término más amplio "instituciones".

<sup>162</sup> En cuanto a contribuciones a la literatura sobre el crecimiento pertinente, véase, por ejemplo, Frankel y Romer (1999), Acemoglu y Johnson (2003), Acemoglu *et al.*, (2001) y Rodrik *et al.*, (2002).

de sus mercancías en el extranjero podía o bien viajar con sus mercancías o bien contratar agentes extranjeros que suministraran esos servicios. Emplear agentes era más eficiente, pero conllevaba el riesgo de engaño por parte del agente, que podía apropiarse ilícitamente de las mercancías del comerciante. Para superar ese problema, los comerciantes magrebíes tendían a estar asociados con muchos otros comerciantes magrebíes que residían en diferentes centros de comercio. En el marco de esa coalición, los comerciantes intercambiaban información relacionada con el comercio. Por consiguiente, la noticia de que un agente había engañado a un comerciante se transmitía rápidamente a los demás miembros de la coalición, y todos ellos dejaban de hacer negocios con el agente indigno de confianza, lo que representaba un grave castigo para ese agente en forma de pérdida de ingresos. De esa manera quedaba reducido considerablemente el incentivo para engañar, con lo que la colaboración entre los comerciantes magrebíes y los agentes adquirió gran auge en la zona del Mediterráneo.

En nuestros días, la observancia de los contratos puede representar un problema en el comercio internacional. Las redes transnacionales pueden tener, incluso en los tiempos modernos, una función de facilitación del comercio, al crear confianza, o sustituirla, cuando la observancia de los contratos es débil o inexistente. Por ejemplo, la siguiente cita sobre la moderna red de propietarios de empresas chinas en el extranjero resulta curiosamente similar al caso examinado en el párrafo anterior: "Si el propietario de una empresa infringe un acuerdo, se le pone en la lista negra, lo que es mucho peor que ser demandado judicialmente, ya que toda la red china se abstendrá de hacer negocios con la parte culpable."<sup>163</sup>

Así pues, las redes transnacionales pueden facilitar el comercio cuando la observancia de los contratos es débil. Cuando no existen esas redes ni ningún otro mecanismo para superar los problemas de observancia de los contratos, la falta de un sistema jurídico eficiente puede tener importantes efectos negativos en el comercio, como se expone, por ejemplo, en Bigsten *et al.* (2000). Estos autores examinan las prácticas contractuales de empresas manufactureras africanas utilizando los datos de encuestas realizadas en Burundi, el Camerún, Côte d'Ivoire, Kenya, Zambia y Zimbabwe. Se demuestra que la flexibilidad contractual es general y que constituye una respuesta racional al riesgo: cuanto más peligroso sea el entorno, mayor será la incidencia de incumplimiento de los contratos y mayor la probabilidad de renegociación de un contrato. Raramente ocurren infracciones de contratos y utilización de abogados y tribunales para hacer cumplir el contrato original, debido simplemente a la falta de un sistema jurídico eficiente. En lugar de ello, los proveedores y los clientes cumplen sus contratos, pero de manera "flexible": en ocasiones los suministros llegan tarde o su calidad es diferente de lo que se había pedido, y a veces los clientes pagan tarde. En este contexto, los extranjeros se ven a menudo sorprendidos por retrasos en el cumplimiento de los contratos y peticiones de renegociación contractual. Están acostumbrados a operar en un entorno muy diferente, y para ellos puede resultar difícil comprender que un comportamiento aparentemente imprevisible sea una respuesta racional a un sistema ineficiente. Ello puede explicar por qué a las empresas extranjeras les resulta difícil operar en esos entornos y por qué a los fabricantes locales les resulta difícil penetrar en los mercados de exportación.<sup>164</sup>

Otro problema que tiene una influencia importante en el comercio es la observancia de los contratos cuando la entrega de los bienes o servicios y su pago no tienen lugar en el mismo momento. El comercio entraña normalmente el intercambio de bienes o servicios por dinero. La probabilidad de que se realicen transacciones aumenta si pueden utilizarse créditos (comerciales): es decir, si es posible pagar hoy por algo que se entregará en el futuro u obtener mercancías hoy y pagarlas en el futuro. El problema es que la persona que otorga el crédito, ya sea en forma de dinero o en forma de bienes o servicios, necesita tener cierta seguridad de que obtendrá en el futuro lo convenido cuando se cerró el trato. Durante la llamada Revolución Comercial que tuvo lugar entre los siglos XI y XIV, la utilización del crédito era ya bastante corriente en Europa entre personas que vivían cerca unas de otras. Los interlocutores comerciales próximos entre sí se conocerán probablemente unos a otros y, por consiguiente, es posible que puedan juzgar si una persona es o no digna de confianza.

<sup>163</sup> Weidenbaum y Hughes (1996), citado en Rauch (2001).

<sup>164</sup> El poco éxito en la integración en los mercados mundiales puede tener también otras explicaciones. La principal de ellas es una infraestructura mediocre (véase la sección II.B del presente informe).

Los acuerdos de crédito eran también frecuentes entre comerciantes que no vivían cerca unos de otros. Por ejemplo, a mediados del siglo XII comerciantes de Asti (en lo que ahora es Italia) vendían a crédito con regularidad a comerciantes genoveses textiles del norte importados de las ferias de Champagne (Greif, 2001). Asimismo, en Inglaterra, Francia e Italia eran corrientes los contratos de entrega futura entre personas de localidades distantes. ¿Cómo se garantizaba el cumplimiento de los contratos en situaciones en que era improbable que los comerciantes se conocieran unos a otros? ¿Qué garantía se daba a un prestamista de que tras obtener el préstamo el prestatario no se enriquecería simplemente no reembolsando su deuda?

Las pruebas demuestran que los comerciantes distantes entre sí se identificaban como miembros de una comunidad particular. Esas comunidades podían revestir diversas formas; las más corrientes eran la ciudad natal, el municipio y el gremio de comerciantes. Tenían la característica común de que podían imponer un castigo a sus miembros, debido principalmente a que los costos económicos y sociales de abandonar la propia comunidad eran relativamente elevados. Para cada comunidad era importante mantener la reputación de ser digna de confianza, con el fin de poder comerciar con comerciantes de otras comunidades. Por consiguiente, le interesaba controlar el comportamiento de los distintos comerciantes que pertenecían a ella. Si uno de ellos cometía una estafa -por ejemplo, no pagaba una deuda pendiente-, la comunidad reembolsaba al prestamista, para mantener su reputación de comunidad digna de confianza, y castigaba al mismo tiempo al comerciante que había cometido la estafa. Como cada comerciante sabía de antemano lo que le ocurriría, se reducía el incentivo para cometer el fraude. Al mismo tiempo, ese sistema facilitaba el comercio entre diferentes comunidades, ya que los distintos comerciantes sabían que las comunidades garantizaban el cumplimiento de los contratos mediante un sistema de responsabilidad colectiva.

No obstante, en el curso del siglo XIII ese sistema fue perdiendo eficacia, debido principalmente a su propio éxito. Las corrientes comerciales habían aumentado considerablemente, como también lo habían hecho el número y las dimensiones de las comunidades dedicadas al comercio. Al mismo tiempo, las comunidades eran cada vez más heterogéneas. Ello planteaba una serie de problemas, uno de ellos que para los comerciantes resultaba más fácil dar información falsa sobre su origen. Para la comunidad era más costoso comprobar si un comerciante acusado de impago de una deuda pertenecía realmente a ella. Lenta pero firmemente, la observancia de los contratos basada en la responsabilidad colectiva fue sustituida por un sistema basado en la responsabilidad individual.

Es interesante comparar esa experiencia europea con los sistemas de préstamo existentes en los países en desarrollo. Collier y Gunning (1999), por ejemplo, examinan la falta de mecanismos estatales adecuados para hacer reembolsar los préstamos en algunos países africanos. Como consecuencia, la institución social que decide sobre la solvencia crediticia de un proyecto queda a menudo limitada al grupo afín. Se ha aducido que ello limita las operaciones al pequeño grupo de empresas conocidas por la red y a menudo a un número restringido de actividades. El paso a nuevas actividades puede resultar difícil aun cuando sea rentable. Esto puede constituir una desventaja para las empresas interesadas a la hora de ajustarse a las variaciones de la política comercial o a los cambios del entorno global.

En el éxito de las empresas de municipios y pueblos de China (TVE) parece también haber influido un tipo particular de sistema de préstamo colectivo. Esas empresas son uno de los rasgos institucionales más distintivos de la transición económica de China. La producción nacional de las TVE -definidas como la totalidad de las empresas rurales de propiedad colectiva- se sextuplicó con creces, en términos reales, entre 1985 y 1997. Este fenómeno fue acompañado de una constante expansión del préstamo rural de las instituciones financieras estatales a las TVE: del 17 por ciento en 1985 al 33 por ciento en 1994 (Park y Shen, 2002). A primera vista, puede parecer sorprendente, ya que un sistema jurídico subdesarrollado, unido a limitaciones a la propiedad de activos públicos, hacía casi imposibles los préstamos con garantía prendaria. Así pues, ¿cómo fue posible que en un decenio casi se duplicaran los préstamos a las TVE?

La explicación puede residir en una forma particular de sistema de préstamo con responsabilidad colectiva que surgió en China. En virtud de ese sistema, los miembros de un grupo eran mutuamente responsables del reembolso de los préstamos individuales otorgados a los miembros del grupo. Park y Shen (2002) describen el modo particular de autorización que permitía a los prestamistas chinos eludir el problema de garantizar los préstamos: "Los directores de empresas colectivas son designados por los dirigentes de las administraciones locales, quienes, al disponer de información privilegiada, vigilan estrechamente la adopción de decisiones de las empresas. Como la mayoría de los directores de las empresas colectivas son residentes locales nativos, a

menudo tienen buenas relaciones personales con los funcionarios de las administraciones locales y dependen de su apoyo para avanzar en su carrera. Así pues, dichos funcionarios poseen la información y la capacidad de autorización necesarias para hacer creíbles los contratos de préstamo con responsabilidad colectiva. A menudo garantizan explícita o implícitamente los créditos, en sustitución de la garantía prendaria, de manera que empresas propiedad de la misma administración (o la misma comunidad) local son responsables colectivamente de préstamos otorgados a empresas individuales.” Park y Shen (2002) describen también cómo a mediados del decenio de 1990 se produjo una serie de cambios que enrarecieron el clima para la concesión de préstamos con responsabilidad colectiva y cómo esto dio lugar a un notable cambio de las preferencias de los bancos en materia de concesión de préstamos en favor de las empresas privadas.<sup>165</sup>

Tanto el ejemplo europeo histórico como el ejemplo más reciente de China demuestran que las instituciones tienden a funcionar bien si complementan el marco existente en lo que se refiere a otras instituciones de apoyo, capacidades humanas y tecnologías disponibles.<sup>166</sup> Instituciones muy diferentes pueden tener efectos similares. Los ejemplos demuestran también que las instituciones pueden necesitar cambiar o adaptarse como consecuencia de los cambios del entorno exterior. Instituciones que son eficientes en un determinado lugar y en un determinado momento pueden no serlo si se imponen en un entorno exterior diferente. El cambio institucional es un proceso complicado que normalmente tiene lugar de manera gradual, no repentina. Aunque las normas formales pueden en principio cambiar de la noche a la mañana como consecuencia de decisiones políticas o judiciales (por ejemplo, revoluciones), las normas informales derivadas de costumbres, tradiciones y códigos de conducta son muy difíciles de cambiar.<sup>167</sup> Por otra parte, las instituciones no siempre se adaptan automáticamente de manera eficiente a las variaciones del entorno exterior y, como consecuencia, las sociedades pueden seguir lastradas con “malas” instituciones. El que surjan o no instituciones eficientes dependerá en gran medida de que ello interese a los que tienen facultades para planear nuevas instituciones.<sup>168</sup>

## b) Medición de los efectos de las instituciones en las corrientes comerciales

A los extranjeros que comercian con un país les preocupan especialmente la disponibilidad de información y la evaluación de los riesgos. Aunque un país reduzca sus obstáculos al comercio, los extranjeros podrán mostrarse reacios a comerciar con él si, por ejemplo, no creen que puedan hacerse cumplir los contratos o no están seguros de que se realicen los pagos. Por consiguiente, la calidad de las instituciones nacionales es importante para el comercio internacional.<sup>169</sup> En la presente sección se examinan más detenidamente los efectos en el comercio de tres indicadores de calidad de las instituciones incluidos en la Base de Datos del Banco Mundial sobre Indicadores de Gobernabilidad:

- “Efectividad gubernamental”: se refiere a la calidad del suministro de servicios públicos, la calidad de la burocracia, la competencia de los funcionarios públicos, la independencia de la función pública frente a las presiones políticas, y la credibilidad del compromiso del gobierno con respecto a las políticas. Por consiguiente, es una medida de la calidad de las funciones gubernamentales.
- “Estado de derecho”: se basa en varios indicadores que miden el grado en que los agentes tienen confianza en las normas de la sociedad y las respetan. Incluye indicaciones de la incidencia de delincuencia, la efectividad y previsibilidad del poder judicial, y la capacidad para hacer cumplir los contratos.
- “Control de la corrupción”: mide las indicaciones de corrupción, definida convencionalmente como el ejercicio del poder público en provecho privado.

<sup>165</sup> Uno de esos cambios fue el empeoramiento de los resultados de las empresas al disminuir la actividad económica y aumentar la competencia en los mercados de productos. Como consecuencia, disminuyeron las ventajas de la intervención de los dirigentes locales en la gestión de las TVE y se hicieron más evidentes los problemas de la propiedad pública.

<sup>166</sup> Véase también Banco Mundial (2002).

<sup>167</sup> North (1990, 1994).

<sup>168</sup> North (1990). Véase también Anderson (2001), sobre posibles conflictos de intereses en cuanto a la preferencia por instituciones de alta calidad.

<sup>169</sup> Anderson y Young (2000) presentan un marco teórico en el que al no estar establecido el imperio de la ley se producen efectos negativos en el comercio.

Esos índices pueden tomar valores de entre -2,5 y 2,5: cuanto mayor sea el valor, mejor será la institución. La razón de centrarnos en esas tres variables es que cabe esperar que afecten en medida importante al grado de incertidumbre que entraña el comercio y, por consiguiente, a los costos de las transacciones. En muchos casos los gobiernos tienen la potestad de cambiar las instituciones nacionales y, por consiguiente, es probable que el índice de "efectividad gubernamental" refleje la calidad para las instituciones nacionales en general. Este índice determinará también la probabilidad de incertidumbres relacionadas con los cambios de la política en general y los cambios de la política comercial en particular. El índice de "Estado de derecho" se refiere, entre otros factores, a la capacidad para hacer cumplir los contratos, cuya importancia se ha examinado detenidamente en la anterior subsección. La existencia de niveles elevados de corrupción aumenta la incertidumbre en cuanto a la magnitud de los beneficios que cabe esperar de las actividades económicas. La corrupción es a menudo un fenómeno generalizado que tiene en el comercio efectos negativos potencialmente importantes.<sup>170</sup> En una clasificación de los principales obstáculos a la realización de actividades económicas basada en una encuesta realizada en 1996 por el Banco Mundial entre 3.685 empresas de 69 países, la corrupción ocupaba el segundo lugar. Únicamente iba precedida por las quejas sobre la reglamentación fiscal o los impuestos elevados.<sup>171</sup>

**Cuadro IID.1**  
**Valores máximos, mínimos y medios de calidad de las instituciones**

	Efectividad gubernamental	Estados de derecho	Control de la corrupción
Máximo	Singapur (2,34)	Suiza (2,21)	Finlandia (2,39)
Medio	Perú (-0,18)	Filipinas (-0,22)	Madagascar (-0,28)
Mínimo	Somalia (-2,14)	Congo, República Democrática del (-1,83)	Congo (-1,56)

Fuente: Kaufman *et al.* (2002).

En el cuadro IID.1 figuran los países con el valor máximo y el valor mínimo de las tres variables institucionales, así como el país con el valor medio. El cuadro parece indicar una relación entre el desarrollo institucional y el desarrollo económico. El gráfico IID.1 confirma que esas dos variables están estrechamente relacionadas.<sup>172</sup> El gráfico traza el índice de efectividad gubernamental frente al PIB por habitante y muestra gráficamente esa estrecha relación. En varios estudios que abarcan diferentes grupos de países y diferentes períodos se llega a la conclusión de que la calidad de las instituciones es un importante factor determinante de los resultados económicos.<sup>173</sup> Cabe asimismo observar que el nivel de calidad de las instituciones depende también del nivel de ingresos, ya que los países ricos pueden permitirse mejores instituciones. No obstante, la creación de buenas instituciones no siempre requiere inversiones importantes, y también puede haber instituciones que apoyen una buena gobernabilidad en los países pobres. En estos países son posibles los derechos de propiedad claramente definidos y aplicables, por lo menos con respecto a los activos físicos. También es posible crear y mantener incentivos que estimulen las actividades y transacciones productivas, en vez de la búsqueda de rentas, tanto en los países ricos como en los pobres. Por último, la expresión "buenas instituciones" se refiere al nivel de confianza y a los incentivos que crean, no a estructuras orgánicas o características culturales particulares. A lo largo del tiempo, en distintos países se han asociado muchas estructuras institucionales diferentes con niveles de ingresos elevados o altas tasas de crecimiento. China e Irlanda figuran entre los cinco países de más rápido crecimiento durante el decenio 1991-2001 y son países con estructuras institucionales y niveles de ingresos muy diferentes. Pese a esas diferencias, ambos países tienen en común que sus instituciones son de mejor calidad que las de otros países con niveles de ingresos similares.<sup>174</sup>

<sup>170</sup> La causalidad puede ir también en el otro sentido. Ades y Di Tella (1999) sostienen que la apertura aumenta la competencia y reduce, por tanto, las rentas que pueden lograrse mediante la corrupción. Su análisis de los datos confirma ese argumento. Wei (2000) demuestra que la "apertura natural", determinada por la situación geográfica y el tamaño de un país, reduce la corrupción. Aduce que ocurre así porque la apertura natural aumenta el incentivo para el país de invertir en infraestructura pública de lucha contra la corrupción. Otra serie de trabajos se ha centrado en los efectos negativos de la corrupción en la inversión extranjera directa. Véase, por ejemplo, Wei (1997).

<sup>171</sup> Brunetti *et al.*, (1997), citados en Anderson y Marcouiller (2002).

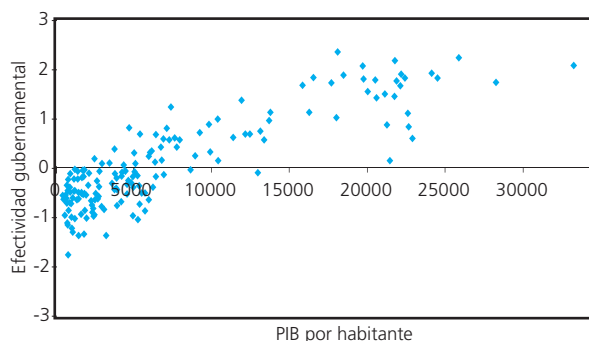
<sup>172</sup> El coeficiente de correlación entre la calidad institucional y el PIB por habitante es de alrededor de 0,9 en el caso de las tres medidas de calidad institucional.

<sup>173</sup> Véase, por ejemplo, Acemoglu *et al.*, (2001; 2002).

<sup>174</sup> La estimación de la efectividad gubernamental de Irlanda en 2002 es de 1,62, frente a una media de 1,48 para los países de ingresos elevados. En el caso de China esa estimación es de 0,18, frente a -0,37 para los países de ingresos medios bajos (Banco Mundial: Governance Research Indicators Dataset, 2002).

Otra característica que comparten China e Irlanda es que registran un notable aumento de su apertura al comercio con otros países. La apertura, medida por el comercio total como porcentaje de los ingresos, es otra variable que en los estudios realizados se ha constatado es un importante factor determinante del nivel de ingresos de un país. El anterior examen parece indicar que la calidad de las instituciones puede afectar también al nivel de apertura al comercio de un país. En una serie de estudios empíricos que se centran en los factores determinantes de las corrientes comerciales se demuestra que la calidad de las instituciones tiene de hecho una relación positiva con la magnitud de las corrientes comerciales. De Groot *et al.* (2003), por ejemplo, estudian cómo afectan al comercio las medidas de la calidad de las instituciones incluidas en el cuadro IID.1 *supra* y constatan que una mejor calidad de las instituciones formales tiende a coincidir con un mayor comercio. Llegan asimismo a la conclusión de que la similitud entre los interlocutores comerciales en cuanto a la calidad de sus instituciones promueve el comercio. Anderson y Marcouiller (2002) utilizan datos reunidos por el Foro Económico Mundial en encuestas entre hombres de negocios sobre observancia de los contratos y corrupción como índice de calidad de las instituciones. Llegan a la conclusión de que una menor calidad de las instituciones tiene efectos muy negativos en el comercio. Rauch y Trindade (2002) se centran en la función de las redes transnacionales en el comercio. Como antes se ha indicado, esas redes pueden desempeñar una importante función en lo que se refiere a la observancia de los contratos en el comercio internacional. Pueden reducir también los costos de transacción mediante la reducción de los costos de información. Rauch y Trindade (2002) constatan que la existencia de redes étnicas chinas tiene importantes efectos positivos en el comercio bilateral, y que esos efectos son mayores en el caso de los productos diferenciados que en el de los productos homogéneos. Cabe explicar este último resultado por el hecho de que los costos de información son más importantes en el caso de los productos diferenciados.

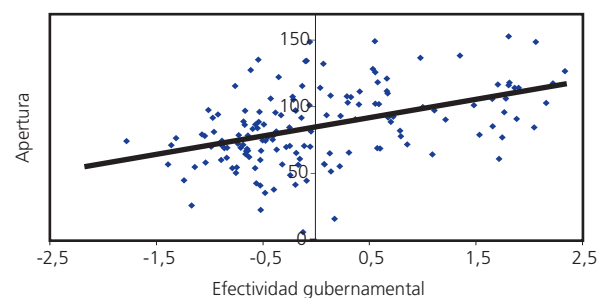
**Gráfico IID.1**  
**Efectividad gubernamental media (1996, 1998, 2000) y PIB por habitante (1995)**



Fuente: Kaufman *et al.* (2002) e Indicaciones del Desarrollo Mundial.

En el gráfico IID.2 se muestra el resultado de otro estudio en el que se analiza la relación entre la calidad de las instituciones y la apertura (Jansen y Nordas, 2004). En el estudio se explora si existe una relación -y, en la afirmativa, en qué medida- entre la calidad de las instituciones y el grado de éxito de la liberalización del comercio en la obtención de un mayor nivel de integración en los mercados mundiales. Merece la pena señalar tres conclusiones extraídas de ese estudio. En primer lugar, existe una importante relación positiva entre las instituciones y la apertura, como muestra el gráfico IID.2. En segundo lugar, cuanto mejor sea la calidad de las instituciones mayor será la diferencia que representará el que los aranceles sean altos o bajos. Por ejemplo, una reducción aproximada del 13 al 5 por ciento de los aranceles medios aplicados aumentará la apertura en 10 puntos porcentuales si el valor del índice de control de la corrupción es cero y en 20 puntos porcentuales si el valor de dicho índice es 1.<sup>175</sup> No obstante, si el índice de control de la corrupción se sitúa en el extremo más bajo del espectro, la reducción de los aranceles no tendrá efecto alguno en el índice de apertura. Por último, se llega a la conclusión de que para los resultados comerciales de un país, tanto en lo que se refiere a apertura como a comercio bilateral, son mucho más importantes sus propios aranceles que los de sus interlocutores comerciales.<sup>176</sup>

**Gráfico IID.2**  
**Apertura y efectividad gubernamental**



Fuente: Kaufman *et al.* (2002) e Indicaciones del Desarrollo Mundial.

<sup>175</sup> El nivel arancelario medio de la muestra es del 13 por ciento y la desviación típica es de 7,8 puntos porcentuales. Recuérdese que el índice de control de la corrupción toma valores de entre -2,5 y 2,5.

<sup>176</sup> Las regresiones hechas en el estudio tienen en cuenta la magnitud del mercado, la distancia a los mercados, si se trata de un país sin litoral o una isla, y la calidad de la infraestructura.

## 2. INSTITUCIONES NACIONALES Y ACEPTACIÓN SOCIAL DE LAS REFORMAS COMERCIALES

Las preocupaciones en cuanto a la aceptación social de las reformas surgen en dos etapas diferentes del proceso de liberalización del comercio: durante el período de ajuste y después de haberse adaptado la economía a la nueva situación (es decir, cuando la economía es abierta). Es probable que las razones de la resistencia a la reforma comercial o las presiones encaminadas a cambios de política sean diferentes en esas dos etapas. Por consiguiente, también difieren las posibles respuestas de política para aumentar la aceptación social del cambio.

### a) Aceptación social durante el proceso de ajuste

El proceso de ajuste a la liberalización del comercio entraña costos que soportan principalmente los agentes que operan en el sector competidor de las importaciones. Es probable que la resistencia política a la reforma comercial, o las presiones encaminadas a su anulación, procedan de las empresas y los empleados de ese sector.

Siempre habrá industrias en las que los competidores extranjeros sean más eficientes que los productores nacionales. Cuando se reduzcan los obstáculos a las importaciones de los productos de esas industrias, los productores extranjeros podrán atraer a los consumidores nacionales con precios más bajos. Las empresas nacionales competidoras de las importaciones en esos mercados se enfrentarán con presiones a la baja sobre las ventas y los beneficios que, a su vez, podrán dar lugar a presiones encaminadas a reducir los salarios, a pérdidas de empleo y tal vez incluso a cierres de empresas. El descenso de los salarios y/o las pérdidas de empleo, así como las perspectivas de menor rentabilidad del capital, harán que los trabajadores y el capital busquen empleo en otras partes de la economía. Es muy probable que esa búsqueda incluya las industrias de exportación del país, especialmente si la liberalización del comercio es el tipo de liberalización recíproca que tiene lugar en una ronda de negociaciones multilaterales como la recientemente iniciada en Doha. Siempre que el país aplique buenas políticas económicas, crecerán probablemente otros sectores de la economía, al extender sus compras los consumidores -que se benefician del descenso de los precios debido a la liberalización del comercio- a otros productos y servicios.

La concentración de los costos del reajuste en determinados sectores de la actividad económica es una característica particular de la liberalización del comercio. Hay otras reformas de políticas que ocasionan costos de reajuste, pero en muchos casos esos costos tienden a distribuirse más homogéneamente entre la población. Por ejemplo, una reducción del salario mínimo legal afectará a los trabajadores que perciban ingresos bajos en todos los sectores de la economía. Asimismo, una reducción del gasto público tendrá repercusiones en diferentes sectores de la economía. Cuanto más concentrados estén los perjudicados por una reforma dentro de una sociedad, mayores probabilidades habrá de que unan sus fuerzas para luchar contra la reforma de que se trate. Así pues, aun cuando la magnitud de los costos de ajuste causados por la reforma comercial no sea necesariamente diferente de la de los costos resultantes de otras reformas, la concentración de esos costos en secciones de la economía muy específicas aumenta las perspectivas de una resistencia bien organizada contra la reforma comercial.

Muchos de los que pierden sus empleos en una industria competidora de las importaciones pueden acabar por encontrar empleos mejor pagados en los sectores de exportación. Otros recibirán salarios más bajos a largo plazo. Asimismo, habrá empresas que logren ajustarse a la nueva situación competitiva, en tanto que otras habrán de reducirse o incluso cerrar. En otras palabras, aunque gran parte de los pertenecientes al sector competidor de las importaciones tendrán que atravesar un proceso de ajuste, muchos de ellos tal vez terminen por estar en mejor situación a largo plazo. Se ha aducido, sin embargo, que incluso las personas pertenecientes a este último grupo pueden mostrar resistencia a la liberalización del comercio si no saben de antemano si se hallarán entre los perdedores o los ganadores de la reforma comercial. Fernández y Rodrik (1991) demuestran que en esa situación algunos de los que se beneficiarán de la liberalización del comercio pueden *ex ante* considerar más prudente ejercer presión contra la reforma comercial en vez de correr el riesgo de encontrarse entre aquellos a los que perjudique el cambio. Se aduce que esta tendencia al *statu quo* explica fenómenos como los observados en el Taipei Chino y Corea del Sur (principios del decenio de 1960), Chile (decenio de 1970) y Turquía (decenio de 1980). En esos tres casos la reforma fue impuesta por regímenes autoritarios contra los deseos del sector empresarial, aun cuando éste se convirtió en el más firme defensor de la orientación al exterior una vez establecidas las políticas.

¿Qué puede hacerse para reducir la resistencia a la reforma comercial del sector competidor de las importaciones y aumentar así la aceptación social de esa reforma? En los trabajos publicados al respecto se han examinado dos enfoques: uno se centra en la necesidad de crear, lo más rápidamente posible, “ganadores” como consecuencia de la reforma comercial, con el fin de contrarrestar las presiones contra la liberalización del comercio<sup>177</sup>; el otro se centra en reducir al mínimo absoluto las pérdidas de aquellos a los que perjudique el ajuste.

### *i) “Crear ganadores” como consecuencia de la reforma comercial*

La liberalización del comercio crea nuevas oportunidades para los exportadores, en particular si es recíproca y hace accesibles nuevos mercados de exportación. Cuanto mejor sea la información de los exportadores sobre esas oportunidades, con mayor rapidez responderán a ellas.<sup>178</sup> Cada vez es mayor el reconocimiento de que las deficiencias de información constituyen una limitación fundamental en los países en desarrollo. Pueden, por ejemplo, ser una de las razones de las decepcionantes respuestas de la oferta a los aumentos de los precios de los productos agropecuarios observadas en muchos países en desarrollo. La información se difunde lentamente dentro del país, y la inversión pública en infraestructura básica -por ejemplo, en carreteras- o en el desarrollo de los medios de comunicación locales podría hacer mucho para mejorar las corrientes de información.

Un tipo de información especialmente importante es la relacionada directamente con las actividades de exportación. Las empresas exportadoras necesitan tener información sobre los mercados extranjeros a los que abastecen, y los potenciales compradores en los mercados extranjeros necesitan tener información sobre la empresa exportadora. Los costos de obtener esa información pueden ser elevados, en particular para los nuevos exportadores. Las encuestas realizadas entre empresas manufactureras en Kenya, Zimbabwe y Ghana en 1992 y 1993 demostraron que la mayoría de las empresas tenían escasa participación en los mercados internacionales. La gran mayoría de ellas no importaba ninguna de sus materias primas, no exportaba nada de su producción y no tenía participación extranjera alguna.<sup>179</sup> Para ese tipo de empresas, penetrar en un mercado extranjero por primera vez representa probablemente un proceso muy costoso de búsqueda y selección. Existen estudios en los que se documentan los esfuerzos de empresas minoristas estadounidenses para abastecerse de productos en África.<sup>180</sup> La utilización de fuentes de suministro africanas se complica por el hecho de que las empresas estadounidenses carecen de contactos fiables en el continente que puedan ayudarlas a excluir empresas -o incluso países- poco convenientes. Si a las empresas minoristas estadounidenses, con todos los recursos y financiación que pueden reunir, les resulta arduo abastecerse de productos en África, para las empresas africanas debe ser sumamente difícil investigar y penetrar en los mercados occidentales, especialmente si apenas han participado en los mercados internacionales.

Un estudio de empresas africanas exportadoras de prendas de vestir y productos locales indica que es probable que los costos de transacción que conlleva el contacto con los mercados internacionales sean bastante elevados.<sup>181</sup> Uno de los problemas que se plantean es que África no tiene reputación de exportador de productos manufacturados. Ese problema de reputación es algo que todos los países que han iniciado actividades de exportación han tenido que superar. El estudio parece indicar que es necesario hallar mecanismos que reduzcan los elevados costos de búsqueda *ex ante* de los compradores, así como los elevados costos directos de comercialización de los proveedores africanos. A menudo no existen servicios colectivos de apoyo a la comercialización, o los que existen no funcionan de manera adecuada. La creación o mejora de esos servicios puede desempeñar una importante función en la aceleración y mejora de la respuesta de la oferta a la reforma comercial.

<sup>177</sup> Véase, por ejemplo, Rodrik (1989), que defiende la promoción de las exportaciones, en particular durante las primeras etapas de la liberalización del comercio, con el fin de crear apoyo a los cambios de política.

<sup>178</sup> Los exportadores tal vez tengan también que hacer importantes inversiones para aumentar su producción o iniciar nuevas actividades de exportación. Como esas inversiones necesitan financiación, el funcionamiento de los mercados financieros nacionales es de importancia crucial para la respuesta de la oferta a la liberalización del comercio. En la sección II.B del presente informe se han examinado con más detalle los mercados financieros.

<sup>179</sup> Pack y Paxson (1999).

<sup>180</sup> Biggs, T., G. Moody, J. van Leewen y E. White (1994), mencionado en Fafchamps (2001).

<sup>181</sup> Biggs *et al.*, (1996).

Otro obstáculo con que tropiezan las empresas africanas para entrar en los mercados de exportación es, en muchos casos, la precaria situación de la infraestructura y el suministro de servicios en los puertos. En una economía moderna en la que el tiempo que se tarda en llegar al mercado y la fiabilidad de la entrega son importantes factores competitivos, para los empresarios africanos -por muy innovadores y capaces que sean- es simplemente imposible penetrar en los mercados de exportación si sus productos permanecen durante semanas en los puertos y las carreteras son intransitables durante la estación de las lluvias. En la sección II.B se examinan estas cuestiones.

## ii) *Atenuar las pérdidas individuales resultantes de la reforma comercial*

Los esfuerzos del gobierno por reducir los costos del ajuste para aumentar la aceptación social de las reformas comerciales deben centrarse en los trabajadores de las industrias competidoras de las importaciones, que son los que sufren con mayor intensidad las pérdidas resultantes de la liberalización del comercio. El funcionamiento de los mercados laborales determinará en cierta medida la magnitud de la carga del ajuste que habrán de soportar los trabajadores, ya que de esos mercados dependerá la duración del período de desempleo por el que probablemente habrán de atravesar.<sup>182</sup> Las políticas de protección del empleo, por ejemplo, pueden disuadir a los empresarios de contratar a los pocos trabajadores necesarios para poner en marcha una nueva empresa, por el costo que representaría despedirlos si la empresa resultara menos rentable de lo previsto. En ese caso la creación de puestos de trabajo en los sectores de exportación sería moderada, lo que reduciría las posibilidades de los trabajadores desplazados de los sectores competidores de las importaciones de hallar nuevos empleos.

El establecimiento de salarios mínimos elevados puede conducir a despidos excesivos, en particular en sectores bajo presión competitiva exterior, cuando haya grandes probabilidades de que los salarios mínimos adquieran carácter vinculante. Sin opción a reducir los salarios, las empresas que se enfrentan con una reñida competencia pueden empezar a despedir trabajadores, posiblemente en gran número. El repentino desempleo de gran número de trabajadores no llega a representar un problema para la economía si esos trabajadores encuentran fácilmente nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, puede haber graves problemas si se producen atascos en la búsqueda de empleo o en el proceso de reconversión profesional, y para la economía puede resultar difícil crear los nuevos puestos de trabajo necesarios en un marco temporal breve.

También el nivel de sindicación en los sectores competidores de las importaciones puede tener repercusión en la carga del ajuste resultante de la reforma comercial. Cuanto mayor sea el nivel de sindicación en tales sectores, más probable será que los trabajadores participaran en las rentas de esos sectores antes de la reforma.<sup>183</sup> En otras palabras, cuanto mayor sea el nivel de sindicación, mayores probabilidades habrá de que los trabajadores tuvieran salarios superiores al valor de su producto marginal antes de la reforma, y mayores serán las pérdidas salariales con que se enfrentarán si se les despide. Los trabajadores afectados tendrán razones más sólidas para resistirse a la liberalización del comercio. Un alto nivel de sindicación les dará también mayor peso político en su lucha contra la liberalización del comercio. En muchos estudios de economía política se destaca la resistencia de los posibles perdedores como uno de los principales obstáculos al ajuste. Esa resistencia puede dar lugar a que las reformas se adopten sin mucho ánimo, lo que disminuirá su repercusión económica. La simple amenaza de huelgas prolongadas o manifestaciones callejeras masivas podría hacer que un gobierno demorara la adopción de reformas económicas, atenuara su contenido o invirtiera las políticas, con consecuencias negativas para el ajuste.

Así pues, ¿cómo interactúan esas diferentes características de los mercados laborales durante el proceso de ajuste? Forteza y Rama (2001) comparan los efectos de diferentes características de los mercados laborales en la propensión de una economía al ajuste.<sup>184</sup> Además de los salarios mínimos y los costos no relacionados con los salarios, los autores incluyen el nivel de sindicación y la magnitud del empleo público en sus mediciones de la rigidez del mercado laboral. Esos dos indicadores están destinados a captar la capacidad de los potenciales perjudicados por la reforma para

<sup>182</sup> Véase Bacchetta y Jansen (2003), donde se examina con mayor amplitud la función de los mercados laborales en el proceso de ajuste.

<sup>183</sup> En Harrison y Hanson (1999) se demuestra cómo la mano de obra mexicana participaba en las rentas de los sectores protegidos antes de la reforma comercial.

<sup>184</sup> En el estudio se examina el ajuste a "programas de reforma económica" financiado con créditos y préstamos para fines de ajuste del Banco Mundial.

expresar sus quejas. Según los resultados de su análisis empírico, los países en los que los obreros sindicados son potencialmente influyentes experimentan recesiones inmediatamente antes del ajuste y una recuperación más lenta después, mientras que los resultados por lo que respecta al crecimiento no se ven afectados por el nivel de los salarios mínimos ni por los costos no relacionados con los salarios. Esas conclusiones parecen indicar que las características de los mercados laborales afectan al ajuste por conducto más de los mecanismos políticos que de los económicos.

Aunque el estudio de Forteza y Rama (2001) se centra en los países en desarrollo, hay motivos para creer que hay más probabilidades de que los mercados laborales creen un desempleo excesivo tras una reforma comercial en los países industrializados que en los países en desarrollo. Muchos países en desarrollo, en particular los más pobres, se caracterizan por mercados laborales dobles: un segmento formal relativamente inflexible, pero un segmento informal muy flexible en el que no existen políticas de protección del empleo ni salarios mínimos.<sup>185</sup> La sindicación, expresada en porcentaje de la fuerza laboral total, tiende a ser más baja en los países en desarrollo que en los países industrializados. Si se examinan los promedios regionales, la sindicación alcanza su nivel máximo en Europa Oriental y Asia Central: el 67 por ciento de la fuerza laboral (Forteza y Rama 2001).<sup>186</sup> En promedio, la proporción de mano de obra sindicada con relación a la fuerza laboral total es del 37 por ciento en los países industrializados, muy superior a la de América Latina y los países del Caribe (19 por ciento), Oriente Medio y África Septentrional (17 por ciento), África Subsahariana (10 por ciento) y Asia Meridional (9 por ciento). Ahora bien, el grado en que un alto nivel de sindicación se traduce en resistencia política depende de muchos otros factores: por ejemplo, la relación entre los sindicatos y los dirigentes políticos. En 1990 Francia fue uno de los países europeos con mayor número de huelgas y cierres patronales (1.529), a pesar de tener un nivel relativamente bajo de sindicación (el 14,5 por ciento en 1985 y el 9,1 por ciento en 1995). En cambio, Austria, que es un país con un nivel muy superior de sindicación (el 51 por ciento en 1985 y el 41,2 por ciento en 1995), tiene un número muy bajo de huelgas y cierres patronales (9 en 1990).<sup>187</sup>

En general, podría decirse que las probabilidades de largos períodos de desempleo tras una reforma comercial son mayores para los trabajadores de los países industrializados que para los de los países en desarrollo. Ahora bien, es probable que el encontrarse sin empleo cause muchas más dificultades en los países en desarrollo que en los países industrializados. Los mercados crediticios no suelen ayudar a los que carecen de empleo ni en los países industrializados ni en los países en desarrollo, pero así como muchos países industrializados han establecido redes de seguridad social para ayudar a las personas afectadas, los países en desarrollo no pueden normalmente permitirse redes de seguridad social adecuadas.

La mayoría de los miembros de la Unión Europea, por ejemplo, se caracterizan por disponer de amplios sistemas de bienestar orientados a una mayor equidad.<sup>188</sup> El sistema de bienestar de los Estados Unidos se considera menos generoso, pero el país utiliza un programa especial de "asistencia para el ajuste a la evolución del comercio" destinado a trabajadores desplazados.<sup>189</sup> Este programa ofrece diversos beneficios y servicios de reemplazo para ayudar a los trabajadores sin empleo desplazados por motivos comerciales a prepararse para un empleo adecuado y obtenerlo. Entre esos beneficios figuran los siguientes: apoyo especial a los ingresos; búsqueda de empleo y subsidios de nueva instalación; y programas de formación pagados. Por otro lado, las recientes crisis macroeconómicas de América Latina y Asia Oriental han demostrado que los mecanismos existentes en materia de redes de seguridad son muy a menudo insuficientes.<sup>190</sup> Su cobertura es limitada, y la asistencia disponible es muy inferior a la demanda durante una crisis o un período de ajuste. Además, con frecuencia los pobres no tienen conocimiento de los programas o tienen demasiado poca influencia para obtener sus beneficios. En principio, las redes de seguridad formales pueden ser sustituidas por redes de seguridad informales, como los sistemas de ayuda familiar. No obstante, un estudio monográfico sobre Uganda demuestra que esas redes de seguridad informales tienden a no funcionar para los más pobres<sup>191</sup>, mientras que un sistema informal de seguros mutuos a nivel comunitario funciona bien para las familias ugandesas de clase media.

<sup>185</sup> Matusz y Tarr (1999).

<sup>186</sup> Las cifras se refieren a los promedios del período 1970-1999. La OIT (1999) informa del descenso de los niveles de sindicación en muchos países europeos en el decenio de 1990.

<sup>187</sup> Véase OIT (1999).

<sup>188</sup> La expresión "orientados a una mayor equidad" alude al hecho de que esos sistemas de bienestar contienen importantes elementos de redistribución de los ingresos. Véase, por ejemplo, el examen que se hace en Sapir (2000).

<sup>189</sup> En Bacchetta y Jansen (2003) figura un examen más detallado.

<sup>190</sup> Ferreira *et al.*, (1999).

<sup>191</sup> McDonald *et al.*, (1999).

El establecimiento de redes de seguridad más avanzadas en los países en desarrollo podría reducir considerablemente la carga del ajuste que soportan los trabajadores más pobres, con lo que aumentaría la aceptación social de la reforma comercial. Cuando el establecimiento de redes de seguridad social permanentes y de gran alcance sobrepasa los medios de un gobierno, tal vez pueda optarse por arreglos temporales en el período siguiente a la liberalización del comercio.<sup>192</sup> Sería necesario prestar especial atención a la polarización de los beneficios de manera que alcanzaran a los más necesitados. Esos programas serán probablemente más efectivos en países caracterizados por arreglos institucionales de alta calidad.

## b) Aceptación social de un régimen de comercio abierto

La liberalización del comercio puede también tener para algunos efectos negativos a largo plazo. Los trabajos publicados al respecto se han centrado en dos de esos efectos: el aumento de los riesgos exteriores y el efecto de distribución.

La apertura aumenta la exposición de la economía a las conmociones exteriores. Al mismo tiempo, sin embargo, puede reducir los efectos negativos de las conmociones internas. Por ejemplo, una sequía que destruye gran parte de la cosecha nacional puede tener efectos desastrosos en el suministro de alimentos en una economía cerrada. Esos efectos no serán tan graves en una economía abierta que pueda importar alimentos para compensar la escasez nacional. Ahora bien, *a priori* no está claro que el riesgo para las personas sea mayor en una economía abierta que en una economía cerrada. Rodrik (1998) sostiene que ocurre lo primero. Demuestra que existe una fuerte correlación parcial positiva entre la apertura, medida por la proporción del comercio en el PIB, y el alcance del consumo público, medido por la proporción del gasto público en el PIB. Para demostrar que la explicación de esa relación estadística reside en la función del riesgo exterior, recurre a regresiones en las que la apertura interactúa con dos medidas de riesgo exterior: la volatilidad de la relación de intercambio y la concentración de las exportaciones en determinados productos. En cada caso el término de interacción es muy significativo, en tanto que el coeficiente de apertura *per se* resulta estadísticamente insignificante, o negativo cuando es significativo. Así pues, el consumo público desempeña una función de reducción del riesgo en economías expuestas a una gran cantidad de riesgos exteriores.

Se espera también que el comercio tenga efectos de distribución a largo plazo, ya que aumenta la demanda de algunos tipos de mano de obra y disminuye la de otros. En particular, se espera que el comercio disminuya la demanda de mano de obra no cualificada en los países industrializados y reduzca sus salarios con relación a los salarios de los trabajadores cualificados. Países como los Estados Unidos han experimentado en los últimos decenios períodos de grandes aumentos de la desigualdad salarial.<sup>193</sup> Otros países industrializados, en particular algunos países europeos, no han experimentado grandes aumentos de la desigualdad, pero se caracterizan por crecientes niveles de desempleo entre los trabajadores no cualificados. Este contraste puede explicarse por las diferencias de funcionamiento de los mercados laborales. Los salarios mínimos, por ejemplo, pueden tener por efecto transformar la desigualdad en desempleo. Esto es lo que ocurre cuando el descenso de la demanda de determinados tipos de productos nacionales puede reducir la demanda de determinados tipos de mano de obra de manera que los salarios se situarían por debajo del salario mínimo. Como las empresas no pueden reducir los salarios hasta ese punto, en lugar de ello procederán al despido de trabajadores. El aumento del desempleo y la mayor desigualdad pueden ser dos efectos diferentes con la misma causa: la reducción de la demanda de mano de obra no cualificada. En ambos casos los sistemas de seguridad social pueden contribuir a mejorar la situación de la mano de obra no cualificada, ya sea en forma de seguro de desempleo o en forma de un sistema de redistribución que garantice que el aumento de la desigualdad de los salarios brutos no se traduzca en un aumento de la desigualdad de los salarios netos.

<sup>192</sup> Con respecto a la función de las redes de seguridad social en la protección de los pobres contra las conmociones macroeconómicas, véase, por ejemplo, Ferreira *et al.*, (1999) y Gupta *et al.*, (2000).

<sup>193</sup> Durante el mismo período se han producido también aumentos de la oferta de trabajadores cualificados.

Aun cuando el comercio pueda ser uno de los factores de los aumentos de la desigualdad observados en las sociedades industrializadas<sup>194</sup>, puede afirmarse casi con absoluta seguridad que no es el único. Es probable que los profundos cambios de las tecnologías de producción en los últimos decenios también hayan afectado a la demanda de trabajadores de diferentes niveles de cualificación. En varios estudios empíricos se han medido los efectos relativos de la liberalización del comercio y el cambio tecnológico en la desigualdad salarial en función de la cualificación en los países desarrollados.

La contribución que se estima ha tenido el comercio al aumento de la desigualdad salarial en función de la cualificación difiere considerablemente en los diversos estudios. En un extremo, los estudios de Berman, Bound y Griliches (1994) y de Lawrence y Slaughter (1993) atribuyen un papel reducido o nulo al comercio y un papel abrumador al cambio tecnológico. En el otro extremo, Wood (1994) atribuye un 70 por ciento de la causalidad al comercio. Cline (1997) presenta una amplia perspectiva general de la literatura existente (en aquel momento) y concluye<sup>195</sup> que "una estimación razonable basada únicamente en la literatura examinada en el presente capítulo sería que las influencias internacionales contribuyeron a cerca del 20 por ciento del aumento de la desigualdad salarial en el decenio de 1980". El propio Cline (1997) llega a diferentes resultados: "... alrededor de una tercera parte del aumento neto de la relación salario de la mano de obra cualificada/ no cualificada en 1973-1993 era imputable al comercio y una novena parte adicional era imputable a la inmigración".<sup>196</sup>

Tanto el aumento de la incertidumbre como el aumento de la desigualdad, ya sea en lo que se refiere a oportunidades de empleo o a ingresos, podría socavar la aceptación social de la reforma comercial a largo plazo. Esto puede mejorarse si las instituciones públicas intervienen más activamente en el suministro de seguros (por ejemplo, contra el desempleo) cuando la apertura aumente considerablemente los riesgos de un país, y en la redistribución de la riqueza cuando la apertura contribuya a un aumento de la desigualdad.

<sup>194</sup> Con respecto al efecto del comercio en la desigualdad en los países en desarrollo, véase OMC (2003a).

<sup>195</sup> En Acemoglu (2002) figura otra perspectiva general más reciente de la literatura.

<sup>196</sup> Bhagwati (2000), en cambio, sugiere que el efecto del comercio con países pobres en la desigualdad salarial en los países industrializados ha sido positivo y ha atenuado los efectos desfavorables de otras causas (como el cambio técnico) en los salarios reales en el Norte. Aduce que la acumulación de capital y el cambio técnico en el decenio de 1980 y los primeros años del de 1990 compensaron los efectos de la liberalización del comercio y dieron lugar a una reducción de la oferta relativa de productos de gran intensidad de mano de obra. El resultado neto de esas fuerzas sería un aumento de los precios en el Norte de las manufacturas de gran intensidad de mano de obra, fenómeno que de hecho se ha observado. Así pues, los cambios originarios en el Sur impulsan los precios de los productos en la dirección equivocada, y no se les puede atribuir la disminución de los salarios reales en el Norte.