

Mundialización con máscara humana

Eric Draper, Prensa Asociada AP

Manifestación de protesta contra
la OMC en Seattle, Washington, EUA

La mundialización está causando estragos en muchas sociedades y contribuyendo muy poco a la erradicación de la pobreza. Las instituciones financieras internacionales han aceptado con reticencia que el modelo neoliberal tiene consecuencias perjudiciales, pero prefieren ocultar el daño en vez de cambiar hacia formas más humanas (y más productivas) de desarrollo.

La mundialización ha tenido el aura de una fuerza irresistible de la naturaleza (una oleada de libre comercio, mercados abiertos, flujos de capital y alta tecnología, junto con un diluvio de información), que en un momento dado traerá progreso para todos.

Todavía puede advertirse este tono triunfalista, pero menos frecuentemente. Es cierto que la integración ha sucedido con rapidez y la tecnología de las comunicaciones junto con el internet se extienden de manera acelerada, mientras que el entorno comercial se hace más liberal que nunca. Empero, ahora hay menos certeza de que estos acontecimientos estén contribuyendo realmente a mejorar la vida de las personas.

Del desarrollo al ajuste

La idea convencional sobre el desarrollo se ha ido transformando al paso del tiempo, a menudo en respuesta a circunstancias nuevas, en la medida en que los países han ido avanzando por diversas etapas. Pero algunas veces los cambios sólo significan virajes hacia lo que esté de moda.

A partir de los años 50, muchos gobiernos elaboraron planes de desarrollo conjuntamente con expertos del Banco Mundial y demás. Planearon acelerar el crecimiento económico a la vez que mejorar los niveles de salud y de educación y promover el desarrollo comunitario. El resultado fue que muchos de esos planes tuvieron un éxito considerable.

En el período de 1960 a 1985, los países definidos por el Banco Mundial como países de ingreso medio y bajo tuvieron un crecimiento promedio de 5.9 por

ciento anual. Desde luego que algunas regiones crecieron más rápidamente que otras, y el progreso alcanzado fue desigual. Así, Asia Oriental y la región del Pacífico crecieron al 7.3 por ciento, en tanto que el África Subsahariana sólo lo hizo al 4.2 por ciento y el Sudeste de Asia tan sólo al 3.6 por ciento. América Latina parecía estar creciendo razonablemente bien durante ese período, al 6 por ciento anual. En realidad, algunos de los países latinoamericanos que crecían más rápido, como México y Brasil, parecían estar avanzando al mismo ritmo que las economías asiáticas recién industrializadas.

No obstante que esas tasas de crecimiento implicaban que había un incremento en el ingreso per cápita, era evidente que los beneficios no se estaban filtrando hacia los pobres. Como resultado de ello, en el decenio de los 70 hubo un giro en el énfasis, y se cambió la política de desarrollo a fin de lograr una redistribución del ingreso con crecimiento económico. Los gobiernos tenían la esperanza de que los beneficios generados por un crecimiento mayor pudieran ser dirigidos hacia los pobres, sin tener que demandar demasiados sacrificios a los ricos. La adopción del enfoque de necesidades básicas y la promoción de estrategias para lograr un desarrollo rural integrado fueron resultado de esta etapa en la evolución de las ideas sobre desarrollo.

Pero pronto se redujo toda prospectiva de crecimiento económico con equidad: las sacudidas causadas por el alza en los precios del petróleo en los años 70, por la caída en los precios de las mercancías y por el incremento de la deuda frenaron la expansión de la economía e hicieron que muchos países pobres se desplomaran hacia la crisis.

El decenio de los 80 marcó el surgimiento de una gran separación continental. Los países asiáticos continuaron prosperando: durante el período 1980-1989, Asia Oriental y la región del Pacífico crecieron al 7.9 por ciento anual, y el Sudeste Asiático al 5.5 por ciento. Pero América Latina y África Subsahariana vieron reducirse su crecimiento hasta una tasa anual del 1.7 por ciento.

Las causas de esta notable bifurcación han sido objeto de debate continuo. El punto de vista orto-

doxo, planteado por el FMI, el Banco Mundial y otros, era que los gobiernos de América Latina y del África Subsahariana estaban pagando el precio de sus errores de política, al haber permitido que sus economías estuvieran dominadas por el estado y protegidas en relación con muchos aspectos de la competencia internacional. Otros analistas tenían una explicación distinta al considerar que esas regiones del planeta simplemente habían sido víctimas de una serie de sacudidas que estaban fuera de su control, en especial la crisis del endeudamiento que, por otra parte, a los países asiáticos casi no los había afectado.

En todo caso, el punto de vista prevaleciente fue el de los ortodoxos puesto que sus proponentes eran quienes controlaban los recursos financieros. Los países latinoamericanos adoptaron las políticas provenientes del consenso que había en Washington de reducir el poder del estado y abrirse a los mercados. Ciertamente, esto les trajo beneficios, atrayendo enormes flujos de capital foráneo que contribuyeron a reanimar el crecimiento económico, a que se controlara la inflación y a lograr la estabilidad, aunque fuera a costa de que las crisis se repitieran con cierta frecuencia. Durante el período 1990-1996, América Latina logró un crecimiento anual promedio del 3.2 por ciento, considerablemente más bajo que en los años cuando el estado tenía un mayor control de la economía; pero por lo menos la tasa de crecimiento fue positiva.

La experiencia del África Subsahariana fue mucho peor. No obstante que los países africanos se sujetaron a los mismos programas de ajuste estructural depurador prescritos por las instituciones de Bretton Woods, obtuvieron muy poca inversión foránea y se estancaron en niveles más bajos de empleo y de ingreso.

EL ABANDONO DE LA EQUIDAD

En la era del ajuste, las consideraciones sobre equidad y reducción de la pobreza quedaron en suspenso mientras las instituciones de Bretton Woods trataban de ayudar a los países en desarrollo a enfrentarse a las nuevas circunstancias. Al principio, las institu-

ciones financieras internacionales exigieron a los gobiernos que lograran la estabilización, lo cual significaba por lo general recortar el gasto público y elevar las tasas de interés. Sin embargo, esas medidas temporales pronto cedieron el paso a los programas completos de ajuste estructural. En el futuro, los gobiernos que solicitaran ayuda exterior tendrían que reformar sus economías de acuerdo con la ideología del libre mercado: reducir el alcance del estado, privatizar industrias y liberar comercio y finanzas. Tendrían que posponer la reducción de la pobreza, con la esperanza de que en algún momento dado, la estabilidad y el crecimiento económico beneficiarían a todo mundo.

Sin embargo, pronto se advirtió con claridad que los programas de ajuste estructural sólo funcionaban muy lentamente, si es que funcionaban. Y los pobres no sólo tenían que hacer sacrificios temporales, sino que estaban sufriendo daños de largo plazo. El ajuste estructural perjudicó aun a los grupos de población pobre a los que se suponía que las reformas neoliberales beneficiarían. Así, la liberalización implicó una promesa de ayuda a los productores rurales eliminando las distorsiones del mercado que mantenían bajos los precios de los alimentos. Pero, puesto que también tuvo como resultado que el crédito fuera más caro y que los precios de los insumos agrícolas fueran más elevados, muchos agricultores quedaron en condiciones peores.

Numerosas ONGs, iglesias y agencias internacionales hicieron un llamado a las instituciones de Bretton Woods para que dieran más atención a las preocupaciones de orden social –en palabras del UNICEF, para lograr “ajuste con rostro humano”. En 1990, el PNUD incorporó muchas de esas ideas en sus propuestas para promover el desarrollo humano, con lo que se pretendía volver a considerar a las personas con sus necesidades, sus aspiraciones y sus aptitudes como objetivo principal del desarrollo.

Ese mismo año, el Banco Mundial respondió en alguna medida a las críticas, reduciendo un poco su excesivo enfoque sobre manejo de deuda y ajuste, e insistiendo más en el problema de la pobreza. El Banco aún creía que el ajuste estructural aportaría

un entorno propicio que permitiera un “crecimiento eficiente, intensivo en ocupación de mano de obra”. Pero luego declaró que eso se podría complementar adoptando medidas deliberadas antipobreza, especialmente con una mayor inversión en salud y educación. Más tarde, el Banco agregó un tercer elemento: medidas de apoyo social, por ejemplo, para proveer de alimentos o ingresos básicos a los indigentes.

EL EJEMPLO POSITIVO DE ASIA ORIENTAL

Mientras tanto, Asia se desarrollaba con firmeza. En esa época la mayor atención estaba puesta en los llamados “tigres” económicos, como la República de Corea. Pero la experiencia de los dos países más poblados de Asia (y del mundo), fue más admirable aún en muchos aspectos. Durante más de dos decenios, China, país con más de mil millones de habitantes, logró una tasa de crecimiento económico de doble dígito. La India también aumentó su crecimiento económico en los años 90.

En el transcurso del decenio pasado, una gran parte del debate sobre desarrollo estuvo influida por el progreso tan dramático que se logró en Asia Oriental y en el Sudeste Asiático, aunque de esta experiencia se han derivado diversas lecciones planteadas por personas distintas. Muchos analistas están de acuerdo en que los países asiáticos prosperaron debido a una distribución relativamente más equitativa de los recursos, resultante de las reformas de los años 50 y porque, consiguientemente, promovieron el crecimiento económico con empleo intensivo de mano de obra.

Pero en cuanto a la influencia que haya tenido el estado, el acuerdo ha sido menor. Al principio, las instituciones de Bretton Woods aseguraban que los países asiáticos de industrialización reciente habían tenido éxito debido, en gran parte, a que los gobiernos habían intervenido muy poco en la economía y mantenido un entorno favorable al mercado. Sin embargo, los críticos señalaron que en esos países, de hecho, los gobiernos han tenido mucho interés en participar activamente, proporcionando incentivos y dando prioridad a las industrias nacionales en particular. En 1993, el Banco Mundial admitió que en

esos países el estado había intervenido en la economía, pero argumentaba que, en esencia, habían tenido éxito a pesar de dicha intervención estatal y no a causa de ella. Sin embargo, el Banco concedió que algunas instituciones asiáticas establecidas para coordinar entre gobierno y empresas privadas las decisiones sobre inversión, han sido útiles para fomentar el crecimiento económico.

Han habido también interpretaciones divergentes sobre el papel que ha tenido la liberación comercial en el “milagro asiático”. Las instituciones de Bretton Woods entendieron la experiencia asiática como una reivindicación de la apertura de mercados, pero de nueva cuenta hubo objeciones a esa interpretación. Ciertamente, los países de esa región estaban orientados hacia la exportación; sin embargo, mantuvieron controles extensos sobre las importaciones. Se integraron en la economía mundial de manera estratégica, abriendo sus economías sólo hasta donde les era útil.

Una tercera área de debates es la que se refiere específicamente a las políticas de bienestar. Los partidarios de la apertura de mercados han elogiado a los países asiáticos por haber gastado muy poco en seguridad social y bienestar social. Estas responsabilidades han sido transferidas en gran parte a las familias, las comunidades y las empresas. Estrategia que no solamente tiene la ventaja de reducir la dependencia en relación con el estado y proporcionar incentivos para trabajar, sino que también mantiene bajos los impuestos y reserva el gasto público para usos directamente productivos.

Según ese tipo de argumento, los países que cuentan con programas sociales amplios, están en el camino equivocado. En vez de gastar en servicios sociales, deberían estar promoviendo el crecimiento y el empleo. Pero los comentaristas han indicado que aún si los países asiáticos de industrialización reciente (PIR), por medio de su sector público, no hubieran invertido mucho en servicios sociales, de todos modos indujeron el bienestar fuertemente, al ofrecer incentivos tanto a las familias, como a las empresas, para que proporcionaran muchos de los elementos esenciales de la protección social.

La Cumbre Social

La Cumbre Social marcó el punto máximo de influencia del neoliberalismo así como el principio de su declinación. Alentado por la caída de la Unión Soviética, el consenso de Washington sostenía que los países en transición y en desarrollo no tenían otra alternativa que la de reestructurar su economía promoviendo el libre mercado. Si esos países deseaban progresar tenían que sujetarse al ajuste estructural, abriendo sus mercados y alineando a sus sociedades con las fuerzas de la mundialización. Se citaba el milagro de las economías asiáticas como prueba evidente de dichas recomendaciones. Y se podía agregar también América Latina, y aún Africa, en algunos de cuyos países había señales de que la recuperación económica era resultado de la liberalización.

Sin embargo, el hecho de que hubiera tenido que realizarse la Cumbre Social reflejaba el descontento creciente y generalizado que había por los perjuicios que causaba la mundialización no regulada. Por el año de 1995 había graves crisis sociales en muchas partes del mundo, que se manifestaban muy ostensiblemente en guerras civiles crueles y en el aumento de la criminalidad y la violencia. Por ello se habló de la desintegración social y la necesidad de hacer algo para contrarrestarla. La pobreza y el desempleo estaban aumentando rápidamente en los países endeudados del Tercer Mundo y, de hecho, también en varios de los países industrializados. La caída de la Unión Soviética expuso a la mayoría de su población a los rigores del mercado sin que se adoptaran medidas adecuadas de protección social. Se dijo que el estado de bienestar estaba en crisis aún en los países de la OCDE, donde se sometía a los trabajadores a niveles de incertidumbre desconocidos desde hacía varios decenios. Los participantes en la Cumbre Social estaban inconformes con este estado de cosas y convencidos de la necesidad de buscar otras opciones.

Señalaron la fragilidad de la recuperación económica bajo los programas neoliberales, la vulnerabilidad constante de naciones y pueblos ante sacudimientos y crisis. La recuperación económica tan pregonada podría ser simplemente el resultado de un mejoramiento climático o de un aumento en los pre-

cios de las materias primas o de un flujo repentino de inversión foránea de corto plazo, todo lo cual podía revertirse fácilmente. Las cifras de crecimiento del PNB subían y bajaban, pero en muchos lugares del mundo, por el ajuste mismo, las condiciones de vida de la mayoría de la población seguían empeorando.

Más aún, los modelos propuestos por esa ortodoxia eran inadecuados como base de un desarrollo a largo plazo. Los fundamentos en que se apoyaban los programas de ajuste estructural estaban diseñados para promover la estabilización, pero no el crecimiento ni el desarrollo. En un coro de protestas bien fundamentadas se demandaba una reorientación de la política y práctica del desarrollo.

Mundialización y crecimiento económico

A fin de poder enfrentarse al incremento de la pobreza, al desempleo y a la desintegración social, se requería generar más oportunidades económicas. Esto dependía de que hubiera un aumento notable en la tasa de crecimiento. Sin una firme expansión de la economía (del orden del 5 al 6 por ciento anual por lo menos), no podría haber un mejoramiento sostenido en los niveles de vida de los grupos de bajos ingresos. Esta meta no implicaba nada extraordinario, puesto que muchos países habían logrado tasas de crecimiento similares en los decenios 60 y 70.

Pero el crecimiento económico elevado no es en sí mismo suficiente para lograr las metas que fueron establecidas en la Cumbre Social. Lo importante, si se desea que los beneficios fluyan más allá de un círculo reducido de personas, es la calidad del crecimiento: que implique una distribución del ingreso más equitativa, más y mejores empleos, alza de salarios, mayor equidad entre hombres y mujeres y que sea más incluyente.

La cuestión clave, tanto al momento de la Cumbre Social como en los cinco años siguientes, consiste en que el liberalismo mundial sea capaz de generar un entorno en el que se logre una pauta de crecimiento con esas cualidades. Para que haya crecimiento económico con desarrollo equitativo, ¿son imprescindibles el libre flujo de capitales y un sistema de intercambio comercial aún más abierto?

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y COMERCIO INTERNACIONAL

El cuadro 1.1 permite plantear dudas sobre la aseveración de que para promover el crecimiento económico es necesario que haya una mayor liberalización del comercio y de las finanzas. En dicho cuadro se resume el alcance que tuvo la recuperación económica durante las últimas cuatro décadas y se muestra que la economía mundial ya estaba integrándose rápidamente, mucho antes de la época de liberalización y globalización. En efecto, en el período 1964-73 las exportaciones y el PIB estaban incrementándose mucho más rápidamente que en años ulteriores, no obstante que aquél era un período en el que todavía se fijaban barreras muy elevadas al comercio. En América Latina y en Asia Oriental, las barreras arancelarias y no arancelarias en aquel período eran cerca del doble de las de principios de los años 90. Por lo tanto, es probable que un crecimiento más rápido, haya tenido como resultado un mayor intercambio comercial y no al revés. Y en este caso, la ortodoxia actual no ofrece pruebas convincentes de que sea acertada.

Una de las ventajas principales del libre comercio (citada frecuentemente por sus partidarios), es que debería promover una convergencia mayor en los ingresos, tanto al interior de los países como entre ellos mismos. Pero su comprobación también resulta ser dudosa. De hecho, un estudio reciente sobre ese tema permite sugerir que el libre comercio tiende a promover una mayor divergencia en el ingreso. Si bien es cierto que la brecha en niveles del PNB per cápita entre los países asiáticos de crecimiento económico rápido y los países industrializados se redujo en los últimos decenios, en la medida en que aquéllos se integraban más a los mercados mundiales, esa situación ha empeorado por las repercusiones de la crisis económica reciente. Más aún, no hay duda de que desde 1980 la concentración del ingreso se ha agudizado en esos países asiáticos, al igual que en el resto del mundo.

Por último, según las teorías de la nueva ortodoxia, se supone que las ganancias del comercio se aseguran mejor manteniendo abiertos los sistemas de

intercambio comercial y sin la intervención de los gobiernos en los mercados laborales. Una implicación política de esas teorías ha sido el que se vincule la mejoría en el funcionamiento del comercio, con la reducción de la actividad del sector público en el campo de la protección social. Esa visión es contraria a lo que registra la historia, la cual muestra que algunas de las economías abiertas de mayor éxito (incluidas las de los países nórdicos y el Reino de los Países Bajos), han tenido políticas sociales de cobertura general. Dichas políticas no sólo han facilitado la formación de capital humano mediante la educación (o la capacitación) y el mejoramiento de la salud, sino que también han logrado que los costos de una mayor apertura (incluido el de la vulnerabilidad de determinados grupos), fueran políticamente más aceptables. Los ciudadanos de esos países han estado dispuestos a apoyar la apertura de la economía porque han tenido la confianza de que su propia seguridad social no se vería amenazada por esos cambios.

Cuadro 1.1 Actividad económica internacional, 1964-94 (tasa promedio anual de cambio)

Período	Volumen de la exportación mundial	Flujos de la IED mundial	Préstamos bancarios internacionales	PIB real mundial
1964-73	9.2	..	34.0	4.6
1973-80	4.6	14.8	26.7	3.6
1980-85	2.4	4.9	12.0	2.6
1985-94	6.7	14.3	12.0	3.2

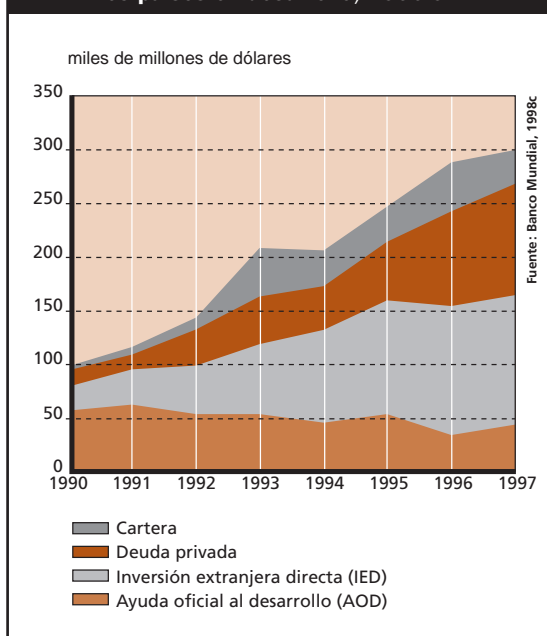
Fuente: Perraton et al., 1997

CRECIMIENTO Y FLUJOS FINANCIEROS

¿Qué pruebas hay de que exista un fuerte vínculo entre el crecimiento económico y un segundo elemento crítico de la mundialización – los flujos financieros cada vez menos regulados? La Cumbre Social tuvo lugar en un período de marcado aumento de los flujos financieros privados hacia los países en desarrollo. En la gráfica 1.1 se muestra que los flujos privados sobrepasaron la ayuda para desarrollo como fuente principal de capital foráneo disponible para esos países en el decenio de los 90.

De hecho, las expectativas de financiamiento del desarrollo con capital privado pueden haber contribuido a reducir la presión sobre los países industrializados para que aumentaran su ayuda al exterior. Aún dentro de las Naciones Unidas había una opinión cada vez más generalizada de que la asociación con el sector privado movilizaría los recursos necesarios para atender una amplia gama de problemas relacionados con el desarrollo. Además, se esperaba poder cargar impuestos a esos flujos de capital (mediante el impuesto Tobin, por ejemplo), no solamente con el objeto de estabilizar los mercados financieros sino de financiar también los programas de desarrollo y de mitigación de pobreza. Idealmente, los impuestos a los flujos de capital privado podrían resolver también algunos de los problemas fiscales a que se enfrentan los gobiernos nacionales (como la creciente evasión de impuestos por parte de las corporaciones transnacionales), y ampliar la autonomía de dichos gobiernos para elaborar sus políticas de desarrollo.

Gráfica 1.1 Flujos netos de capital hacia los países en desarrollo, 1990-97



Sin embargo, tal como se indica en la gráfica mencionada, un porcentaje creciente de todo el capital que llega a los países en desarrollo procedente del exterior, corresponde a endeudamiento privado

y cartera de inversiones. Los dos tienden a ser sumamente volátiles y, tal como se demostró con la crisis mexicana de 1994 y la más reciente crisis financiera asiática, son capitales que pueden ser retirados muy rápidamente. La gráfica 1.2 permite recordar que los incrementos en los flujos privados hacia los países en desarrollo durante el decenio de los 90, no constituyen un fenómeno nuevo, sino la continuación de una tendencia anterior que había sido interrumpida en el decenio de los 80. En comparación con el período previo a la crisis de deuda de los años 80, en el decenio pasado la afluencia neta de capital hacia la mayoría de los países en desarrollo aumentó poco, considerándola como porcentaje del PNB de esos países receptores. Más aún, la mayor parte de los recursos monetarios nuevos sólo ha ido a parar a unos cuantos países de América Latina, de Asia Oriental y del Pacífico.

¿Han ayudado estos flujos financieros a mejorar el entorno para lograr un crecimiento económico firme? Hay razones para dudarlo. Por ejemplo, en un estudio sobre 100 países en desarrollo para el período 1975-89, no se encontró relación alguna entre la liberalización del flujo de capital y el crecimiento del PIB. Y, a pesar de que los países industrializados han tenido libre comercio y libre movimiento de capitales desde principios de los años 80, su comportamiento en cuanto al crecimiento económico, apenas si ha mejorado un poco. En 21 de los 22 países de la OCDE, el crecimiento del PIB fue menor en los decenios de los 80 y los 90, que en los decenios mucho menos liberalizados de los 50 y los 60. Además su productividad ha aumentado muy poco: en la actualidad, la tasa de crecimiento correspondiente es menos de la mitad de lo que era en los decenios 50 y 60.

Más preocupante aún es la fragilidad extrema del crecimiento económico apoyado en el flujo de capital por todo el mundo, casi sin reglamentación alguna. La experiencia que tuvo México constituye un ejemplo claro. En los días de la Cumbre Social, los mexicanos estaban sufriendo una de las crisis económicas más devastadoras de su historia, la cual se disparó cuando los especuladores atacaron al peso.

El flujo masivo de dinero que recibió el país, procedente del extranjero a consecuencia de la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a principios de 1994, invirtió su curso al final del mismo año. La fuga no controlada de capital tuvo como resultado la devaluación de la moneda y un colapso de la economía que sólo pudo ser detenido con un paquete de rescate bancario de 50 mil millones de dólares, aportado primordialmente por los Estados Unidos de América.

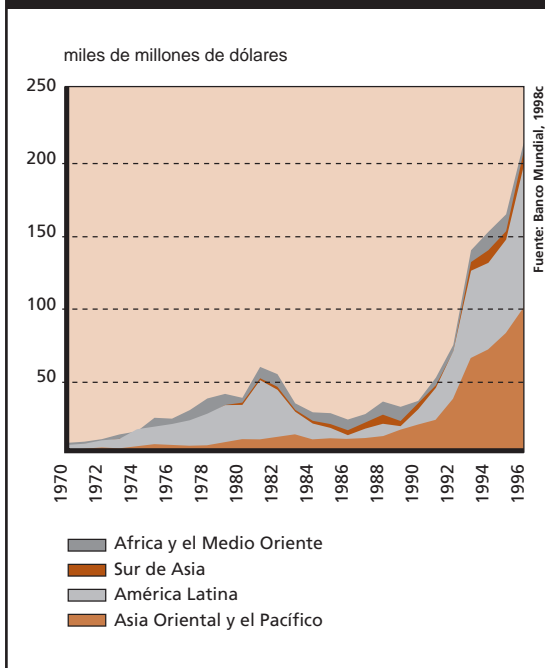
Para los inversionistas la “crisis Tequila” no duró mucho, pero tuvo efectos de largo alcance en el sistema bancario mexicano, en las tasas de interés y en las perspectivas de recuperación económica del país a largo plazo. La crisis de confianza desencadenada por el colapso mexicano de 1995 significó un aumento en la vulnerabilidad así como una tasa de crecimiento económico reducida (o negativa) en varias de las otras economías latinoamericanas que se habían hecho sumamente dependientes de la inversión foránea a corto plazo.

Lo sucedido en México se repitió en 1997, en mayor escala aún, en varios países del Oriente y el Sudeste Asiático cuando otra ronda de caídas de confianza de los inversionistas, devaluación y fuga de capitales causó un daño inmenso. Los países peor afectados soportaron pérdidas enormes: en 1998, el PIB de Indonesia cayó 9 por ciento, el de Tailandia 8 por ciento, y el de la República de Corea, 6 por ciento. Significativamente, China e India (países que a pesar de la liberalización habían mantenido controles extensivos sobre el capital), se escaparon de lo peor de la crisis financiera; no obstante que los cimientos económicos de la India eran mucho más débiles que los de los países afectados por la crisis.

Aún así, algunas economías de Asia tuvieron una recuperación rápida. Para 1999, la República de Corea estaba creciendo de nuevo al 6 por ciento, y Tailandia al 4 por ciento. Se esperaba que en 1999 Asia en conjunto creciera al 4.7 por ciento. Y se espera que Indonesia logre un crecimiento positivo en el 2000. Mientras tanto, las perspectivas de América Latina son menos favorables. Los problemas de Asia junto con la crisis financiera de Rusia

han afectado a los países latinoamericanos. El crecimiento de toda la región cayó al 2.3 por ciento en 1998 y en 1999 la tasa fue negativa.

Gráfica 1.2 – Distribución regional de los flujos de capital privado hacia los países en desarrollo, 1970-96



Aún cuando las estadísticas macroeconómicas sugieren que los países se han recuperado de la crisis económica, es importante recordar que millones de sus habitantes todavía no lo han logrado. Las crisis sucesivas han desgarrado el tejido social y han hundido en la pobreza a una cantidad mayor de población.

LIBERALIZACIÓN Y EMPLEOS

El colapso económico afectó directamente al empleo. Pero el problema del desempleo ha estado aumentando casi por doquiera, aún cuando los países hayan evitado cualquier involucramiento directo en algunas de las crisis económicas principales de las últimas dos décadas. En la Unión Europea, por ejemplo, el promedio de desempleo se mantuvo por arriba del 10 por ciento en 1999. Cuarenta años antes, los gobiernos de esos países se habrían alarmado si la cifra hubiera sobrepasado mucho más del 3 por ciento.

La ortodoxia neoliberal sostiene que la raíz del problema consiste en una interferencia excesiva del estado en los mercados laborales, ligada a los costos excesivos de la fuerza de trabajo. Desde este punto de vista, la mejor manera de maximizar el empleo es manteniendo la flexibilidad de los mercados laborales, con lo que los trabajadores se trasladarán más fácilmente de un empleo a otro y estarán preparados u obligados a aceptar empleos de menor remuneración. Esto a su vez, supuestamente, mantiene baja la inflación y favorece la inversión y el crecimiento económico.

Los partidarios de esta prescripción por lo general comparan a los Estados Unidos de América con Europa. Dicen que actualmente los Estados Unidos tienen menor desempleo que Europa debido a que los mercados laborales de aquel país son más flexibles. Pero esta explicación no es adecuada, puesto que no se toman en cuenta las pautas de empleo de períodos anteriores. Por ejemplo, en 1964-1973 el mercado laboral de Alemania era más rígido aún que en la actualidad y sin embargo, el desempleo promedio sólo era del 1.1 por ciento, comparado con 4 por ciento en los Estados Unidos.

La teoría económica neoliberal cuenta con una prescripción para promover el empleo, pero no incluye la meta de lograr el pleno empleo. Los economistas ortodoxos de los años 80 y 90 consideran que esta meta, escrupulosamente salvaguardada en los planes de gobierno del período de la postguerra (y en la Declaración de Copenhague), es peligrosa debido a que la presión sobre un mercado laboral que se acerque al pleno empleo aumenta los salarios y amenaza con provocar inflación; y la inflación no es buena para el crecimiento. En otras palabras, según dichos economistas, a fin de asegurar el crecimiento económico es esencial que haya un cierto nivel mínimo de desempleo.

Sin embargo, el registro histórico de la inflación no es congruente con esa interpretación. Durante los decenios 50 y 60, Europa Occidental gozó virtualmente de pleno empleo, el cual se logró a la vez que se mantuvo una tasa baja de inflación. Hay también pruebas más recientes sobre los Estados Unidos

que contradicen la teoría neoliberal, al mostrar que este país ha mantenido un desempleo comparativamente bajo junto con una tasa baja de inflación, al mismo tiempo que el PIB ha seguido creciendo en forma sostenida. Algunas personas afirman que se trata de una anomalía y que la inflación está al acecho. Pero la experiencia de los Estados Unidos sugiere al menos que los gobiernos pueden lograr niveles elevados de empleo junto con estabilidad de precios y crecimiento.

Una insistencia dogmática en el papel de la flexibilidad laboral y los salarios bajos en la promoción del empleo y el crecimiento económico parece estar especialmente fuera de lugar cuando se refiere al mundo en desarrollo. Los países más pobres ya tienen mercados laborales muy flexibles. Una proporción muy alta de su población trabaja en el sector informal. Dado que la posibilidad de contar con beneficios de desempleo es escasa, dicha población se ve forzada a aceptar o a forjar cualquier tipo de empleo que sea factible (sin importar lo poco productivo o mal pagado que esté), recogiendo basura, limpiando calzado o pedaleando bicicletas adaptadas para transporte de pasajeros. Así, la mayoría de las personas están trabajando aunque aparentemente no estén produciendo mucho.

Como resultado de ello, en muchas partes del mundo, las estadísticas sobre desempleo revelan muy poco. En Bangladesh, por ejemplo, es común citar de manera oficial que el desempleo en las zonas urbanas es de 5 por ciento aproximadamente y de 2 por ciento en las zonas rurales. Sin embargo, la cifra de población subempleada es mucho mayor. Una estimación al respecto permite sugerir que, en todo momento, cerca de una cuarta parte de la fuerza de trabajo está efectivamente desempleada. Aún aquellos que tienen la fortuna de contar con un empleo en el sector formal, con frecuencia perciben salarios muy bajos. Las mujeres en las fábricas de ropa de Dhaka, por ejemplo, logran ganar poco más de 20 dólares al mes.

A fin de mejorar los niveles de vida de la mayor parte de la población de los países en desarrollo, es necesario que aumente la calidad del trabajo y se

leve el nivel de los salarios. En este sentido, la experiencia de las economías asiáticas de crecimiento rápido en los decenios 1980 y 1990, muestra que (contrariamente al punto de vista ortodoxo sobre el empleo), no hay ninguna razón sólida para negar la posibilidad de que el alza de los salarios sea compatible con el incremento del empleo y el crecimiento económico acelerado. Durante esas dos décadas, el empleo y el salario real en los países asiáticos de crecimiento económico rápido aumentaron casi un 5 por ciento anual. Al mismo tiempo, en cada uno de ellos el sector formal aumentó en tanto que el informal se redujo. En efecto, muchos de esos países se transformaron en importadores netos de fuerza de trabajo. Tailandia, por ejemplo, poco antes de la crisis financiera, tenía alrededor de 600 000 trabajadores inmigrantes.

Tendencias desfavorables en el empleo

Pero cinco años después de Copenhague, esa situación no es la que prevalece en la mayor parte del mundo. Como lo muestra el cuadro 1.2, el modelo macroeconómico predominante se caracteriza por una pauta de crecimiento del PIB mundial relativamente débil, con tasas excepcionalmente altas o dramáticamente bajas según determinadas regiones o países. Lo cual va acompañado de una caída de los salarios reales junto con el deterioro de las condiciones de trabajo de grandes sectores de población.

No obstante que pueden mencionarse algunas excepciones importantes tales como América del Norte, Australia y Nueva Zelanda, India y China, en la mayoría de los países la situación del empleo está empeorando. A raíz de la crisis asiática, por ejemplo, las tasas de desempleo se duplicaron en las economías más afectadas de la región. En Indonesia, la OIT ha calculado que entre 3.8 y 5.4 millones de trabajadores perdieron su empleo. En Tailandia, la tasa de desempleo abierto aumentó de 2.2 a 4.8 por ciento entre 1997 y 1998. Las cifras de Japón muestran un aumento del desempleo al pasar del 2.5 por ciento en 1993, al 4.1 por ciento en 1998. Mientras tanto, en América Latina, en 1998, el desempleo quedó en el nivel más alto de los últimos 15 años. Y el aumento sostenido de las tasas de desempleo abierto en África del Norte llegó al 11 por ciento en Egipto, 18 por ciento en Marruecos, 15 por ciento en Túnez y 26 por ciento en Argelia.

Con un crecimiento económico en declive o estancado, las personas se trasladan del sector formal al informal, donde las condiciones de trabajo a veces son peores. Esto es lo que sucedió en América Latina, donde el porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada en actividades informales se elevó del 40 al 55 por ciento entre 1980 y 1995. Lo mismo ocurrió en los países en transición de Europa Central y Oriental. Por ejemplo, en Bulgaria y en la antigua República Yugoslava de Macedonia, alrededor de

Cuadro 1.2 – Porcentajes de crecimiento económico anual, 1991-99

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nivel mundial	1.8	2.7	2.7	4.0	3.7	4.3	4.2	2.5	2.3
Economías avanzadas	1.2	1.9	1.2	3.2	2.6	3.2	3.2	2.2	2.0
Países en desarrollo	4.9	6.7	6.5	6.8	6.1	6.5	5.7	3.3	3.1
África	1.8	0.2	0.7	2.2	3.1	5.8	3.1	3.4	3.2
Asia	6.6	9.5	9.3	9.6	9.1	8.2	6.6	3.8	4.7
Medio Oriente y Europa	2.7	7.0	4.0	0.6	3.7	4.7	4.4	2.9	2.0
Hemisferio Occidental	3.9	3.3	3.9	5.2	1.3	3.6	5.2	2.3	-0.5
Países en transición	-7.4	-11.7	-6.4	-7.5	-1.1	-0.3	2.2	-0.2	-0.9

Fuente: FMI, 1999

una tercera parte de la fuerza de trabajo se encuentra en la economía de sombra y, en Ucrania, la proporción es de una quinta parte. En el África Subsahariana, la población continúa entrando a raudales en la economía informal que ya abarca al menos dos terceras partes del total de empleos.

Aún aquellos que logran encontrar trabajo en el sector formal, a menudo tienen que aceptar empleos temporales o de tiempo parcial, a pesar de su necesidad de contar con un empleo de tiempo completo. La causa de estos problemas es la insistencia en que los mercados laborales sean flexibles. En América Latina, ocho de cada diez empleos nuevos son temporales o de jornada reducida. Y aún en Europa Occidental, 18 por ciento de los empleados estaban trabajando a jornada parcial en 1997, en tanto que una cuarta parte de ellos hubiera preferido el trabajo de jornada completa.

Los salarios en el mercado laboral actual son relativamente bajos. Una competencia intensa por el empleo significa que en la mayoría de los países, el poder de negociación de los trabajadores es muy reducido. Así, aún en las empresas con sindicatos, hay una tendencia a que el aumento de salarios quede rezagado no obstante el aumento de la productividad. Y en las regiones donde se hacen esfuerzos para salir del estancamiento económico de largo plazo y del endeudamiento, la remuneración a los trabajadores es a menudo vergonzosamente inadecuada. El salario real en una gran parte de América Latina y de África, no recupera todavía los niveles que hace veinte años se consideraban normales.

La situación de los países en transición ha sido particularmente dramática. La reestructuración en gran escala ha implicado sufrimiento para muchas personas. En China, por ejemplo, donde las cifras de empleo globales son positivas, a millones de trabajadores del estado y de empresas colectivas se les suspende el trabajo temporalmente y se les paga la mitad del sueldo o menos. En Rusia, con una tasa oficial de desempleo del 10 por ciento, se calcula que además se obliga a un 11 por ciento de la fuerza de trabajo a mantenerse en la nómina en niveles mínimos de salario o se impele a los trabajadores a que

tomen días libres como si fueran “de vacaciones”, todo lo cual son formas disfrazadas de pérdida de trabajo. En el período de 1989-96, el salario real en Rusia tuvo una caída anual de 8.3 por ciento y, con frecuencia, no se pagó a tiempo.

Otro aspecto negativo de las tendencias actuales en los mercados laborales es la ampliación del diferencial de salarios al interior de los países y de las industrias. En la mayor parte del mundo, la pauta de crecimiento económico ha favorecido al sector laboral capacitado, por encima del que carece de capacitación, elevando la demanda de trabajadores altamente calificados y aumentando su remuneración. Las diferencias de salario a nivel internacional también se han ampliado, tendencia que alienta la emigración de las personas mejor preparadas de los países en desarrollo hacia Asia, América del Norte o Europa.

Pobreza y desigualdad

Dada la escasez creciente de empleo adecuado, no es de sorprender que se haya avanzado poco en la reducción de la pobreza, entendida esta última tanto en relación con el nivel de ingresos que se requiere para satisfacer necesidades básicas, como a la carencia de condiciones adecuadas de alfabetismo y de nutrición.

La medida de pobreza según el ingreso, utilizada por la mayoría de las agencias internacionales, es la proporción de población con poder adquisitivo equivalente a menos de 1 dólar por día. Es probable que ésta sea una cifra injustificadamente baja: de hecho, en algunos lugares del mundo nadie podría vivir con esa cantidad de dinero. Por lo tanto, es una medida con la que se subestima seriamente la gravedad del problema. Aún así, las estimaciones que se apoyan en ese promedio aportan un cuadro desolador. Por lo menos 1.2 mil millones de personas (una quinta parte de la humanidad) vivían en pobreza absoluta en 1998, situación que era casi la misma que había hace diez años. Las cifras que aparecen en el cuadro 1.3 permiten sugerir que el número de pobres descendió entre 1993 y 1996, debido primordialmente a que se redujo el número de población

CAPÍTULO 1

paupérrima de China. Empero, volvió a elevarse nuevamente, sobre todo a consecuencia de la crisis financiera mundial. En el período de 1996 a 1998, en casi todas las regiones aumentó el número de personas que vivían en la pobreza absoluta.

La incidencia de la pobreza se ha incrementado en los últimos años, pero no debido a que el mundo en su conjunto se esté empobreciendo más, sino a que los beneficios del desarrollo se han distribuido de manera injusta. Ha habido un aumento notable

Cuadro 1.3 – Tendencias de la pobreza: Población que vive con menos de 1 dólar (PPC) al día. (Millones de personas)

	1987	1990	1993	1996	1998
Asia Oriental y el Pacífico	415.1	452.4	431.9	265.0	278.3
<i>(excluyendo a China)</i>	<i>109.2</i>	<i>76.0</i>	<i>66.0</i>	<i>45.2</i>	<i>55.6</i>
Europa Oriental y Asia Central	1.1	7.1	18.3	23.8	24.0
América Latina y el Caribe	63.7	73.8	70.8	76.0	78.2
Medio Oriente y África del Norte	25.0	22.0	21.5	21.3	20.9
Sur de Asia	474.4	495.1	505.1	504.7	522.0
África Subsahariana	217.2	242.3	273.3	289.0	290.9
Total	1,196.5	1,292.7	1,320.9	1,179.9	1,214.2
<i>(excluyendo a China)</i>	<i>890.6</i>	<i>916.3</i>	<i>955</i>	<i>960.1</i>	<i>991.5</i>

Fuente: Banco Mundial, 1999a

Por lo que se refiere a la pobreza medida según las condiciones de vida, hay varios indicadores que son pertinentes. Uno de los más amplios es la esperanza de vida. En las últimas tres décadas ha habido un aumento en la esperanza de vida en todo el mundo. Pero también han habido algunos retrocesos notables. Los países en transición de Europa Central y Oriental tuvieron una reducción extraordinaria de su esperanza de vida inmediatamente después de la caída del comunismo. En Rusia, entre 1980 y 1995, la esperanza de vida de los hombres disminuyó cuatro años, quedando en sólo 58 años (diez menos que en China). Sin embargo, desde entonces aparentemente ha habido alguna recuperación. La otra región donde la esperanza de vida ha caído es el África Subsahariana, debido en parte a los efectos de la guerra y al malestar civil, pero en gran medida por la devastación que ha causado el VIH/SIDA. En este caso, a diferencia del anterior, la situación empeorará. Se prevé que para el año 2010 en nueve países de África la esperanza de vida se reducirá a 47 años, o sea el nivel que se tenía en el decenio de los 60.

de la desigualdad. El PNUD ha calculado que el distanciamiento entre los países más ricos y los más pobres se agudizó, ya que en 1973 la relación era de 44 a 1, mientras que por 1992 era de 72 a 1.

Al interior de las naciones mismas, es evidente que las disparidades están aumentando aun en el mundo industrializado. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, el ingreso promedio de las familias más ricas creció 15 por ciento durante el decenio de los 90, en tanto que el de las familias más pobres no creció en absoluto. Pero las disparidades de ingreso más amplias se encuentran en algunos países de África y de América Latina. Esto es lo que se advierte al aplicar el coeficiente de Gini, con el cual cada país se sitúa entre los valores 0 (distribución absolutamente equitativa) y 1 (una persona acapara toda la riqueza). En la gráfica 1.3 se muestra la escala de posiciones, en la cual Brasil aparece como una de las sociedades más inequitativas del mundo. Aunque, por lo general, el coeficiente de Gini tiende a cambiar con lentitud, no siempre es así. En Bulgaria, por ejemplo, se registró una mayor desigualdad en la distribución del ingreso

al aumentar el coeficiente del 0.23 al 0.38 entre 1987-88 y 1993.

Las causas del fracaso

La evolución del crecimiento económico, el empleo y el ingreso durante las últimas décadas permite sugerir que el mundo está acercándose cada vez más a niveles insostenibles de desigualdad y carencia. El tipo de expansión económica que ha habido ha sido errático, inestable y regresivo en cuanto a sus repercusiones en la distribución del ingreso. Por lo tanto, si continúa la presente ola de liberalización mundial las perspectivas de lograr las metas de la Declaración de Copenhague son nulas.

¿Por qué no ha cumplido sus promesas la economía liberal? Algunos dirían que al aplicarse exagera-

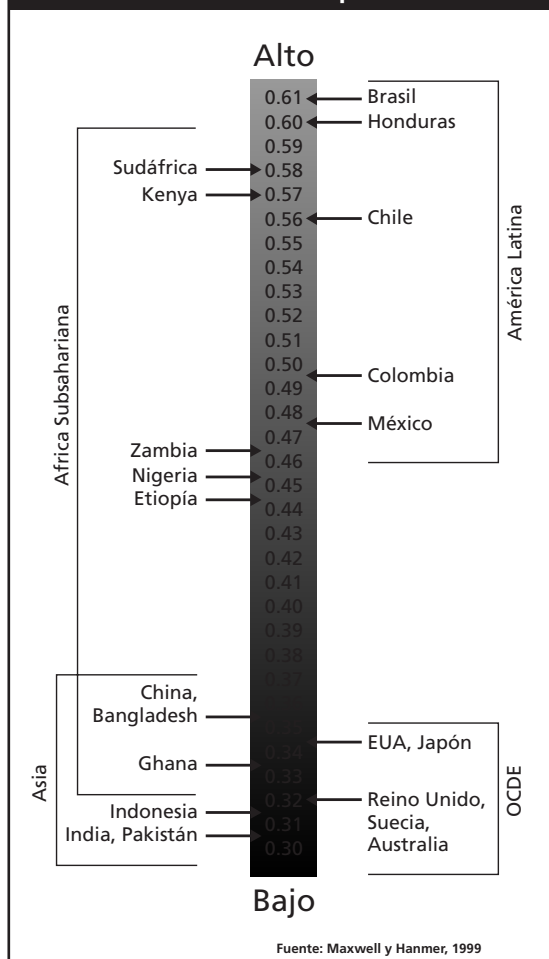
damente la reestructuración dirigida hacia el mercado durante varias décadas, nunca se tuvo la intención de lograr mayor equidad y bienestar social (preocupación principal de la Cumbre Social). En el neoliberalismo dogmático hay una tendencia hacia el darwinismo social que acepta la idea de la “supervivencia del más apto”. Sin embargo, dejando fuera este argumento, la confianza excesiva en las fuerzas del mercado descansa en una visión no realista de la economía y de la sociedad. Se supone que los mercados se comportan como si fueran máquinas bien aceitadas, que se ajustan por sí mismas de manera casi automática, permitiendo que los cambios se realicen gradualmente y con resultados óptimos.

Pero los mercados son instituciones sociales y políticas en las que participan personas con grados diversos de poder e influencia, y con una capacidad insuficiente para obtener la información que necesitan. Siempre hay problemas de coordinación. Tal como lo advirtiera John Maynard Keynes, “... es una fantasía doctrinaria suponer que existe algún mecanismo de ajuste automático que funcione suavemente, y que mantenga el equilibrio tan sólo confiando en el “dejar hacer” (laissez-faire).

Esa falta de continuidad es evidente en la producción y en el comercio, pero es más marcada todavía cuando se trata de las finanzas. En este caso, según el modelo ortodoxo se supone que los precios se sustentan en expectativas racionales y que en esencia son correctos. Pero se ignoran las repercusiones de la especulación, las transacciones por cuenta propia en internet y otros asuntos que tienen más que ver con la psicología que con los fundamentos económicos. En la práctica, los flujos financieros están muy alejados de la racionalidad. En gran medida se sustentan en una noción inasequible de confianza, que proviene del instinto y el comportamiento gregario.

Por ejemplo, de acuerdo con la racionalidad económica, el capital debería ser transferido de los países con superávit hacia los que son deficitarios. Pero rara vez sucede así. Antes de la crisis asiática, muchos inversionistas derramaron dinero en el Sudeste de Asia a pesar de que los países de esa región no lo

Gráfica 1.3 – Coeficientes de Gini en una selección de países



necesitaban realmente puesto que ya tenían ahorros masivos: de 1990 a 1997 el ahorro interno bruto en Asia Oriental y el Pacífico constituía el 36 por ciento del PIB. En América Latina y el Caribe, en cambio, era el 20 por ciento, y en el África Subsahariana, el 17 por ciento. A pesar de ello, los inversionistas continuaron derramando fondos sobre Asia. No es de sorprender que muchos de los fondos extra fueran desperdiciados en proyectos de dudosos resultados. En Indonesia, por ejemplo, alrededor de una cuarta parte de los fondos obtenidos en préstamo de los bancos comerciales fueron a dar a los bienes raíces, por lo que el pánico y la quiebra no tardaron en llegar.

En el transcurso de los dos últimos decenios, a la confianza excesiva en la racionalidad de la “mano invisible” se ha sumado un escaso conocimiento de la relación que ha de haber entre política pública y mercado. Para que los mercados sean eficientes se requiere contar con la participación de un sector público bien administrado. Se requiere también que la población esté sana, bien educada y bien informada, además de que haya esa estabilidad social que se deriva de la gestión democrática de gobierno y de un nivel aceptable de provisión pública.

De hecho, mientras mayor sea el grado de apertura de una economía de mercado (mientras más quede expuesta a las fuerzas del mercado mundial), más importante es el papel que debe jugar el gobierno nacional en el campo de la política social. Sin embargo, el grueso de la agenda neoliberal ha sido dirigido directamente en contra de ese dictado. Durante varios decenios, siguiendo la ortodoxia prevaleciente, se ha aconsejado reducir las funciones del estado. Y durante varios decenios, sin capacidad para resistir la presión internacional, los gobiernos han ido abandonando elementos esenciales de la provisión social pública. Tal vez lo más grave aún sea que una combinación de inestabilidad económica, endeudamiento y apremio externo para que se acepte la ideología predominante, haya debilitado significativamente el conjunto de la capacidad administrativa de muchos de los estados, así como el papel de las instituciones democráticas en la elaboración de la política económica. En ese contexto no es probable que prosperen ni la equidad ni el crecimiento económico.



Protesta contra el alza de precios de los alimentos. Jakarta, Indonesia

Nuevas perspectivas sobre crecimiento económico y desarrollo social

En la medida en que se comprueba la falta de sustentabilidad del modelo actual de desarrollo, la comunidad internacional empieza a movilizarse en varias direcciones. Pero este proceso no es muy coherente. De hecho, aún dentro de una sola institución, suele haber iniciativas que se contradicen entre sí, de modo que lo que pudiera lograrse tratando de aplicar un enfoque nuevo, se pierde en gran parte al aplicar otro distinto.

FOCALIZACIÓN SELECTIVA DE LA AYUDA A LOS POBRES

Tal vez la innovación más notable de los últimos años sea la renovada insistencia en mitigar la pobreza. La magnitud de la privación creciente ha impuesto por sí sola este problema como punto principal de la agenda de desarrollo. Pero el enfoque adoptado por la mayoría de las agencias y los gobiernos se reduce a ofrecer enmiendas parciales. A la población que vive en niveles de pobreza se le está ayudando mediante la focalización, que consiste en formas muy específicas de selección y recompensa dirigidas, en principio, a identificar y ayudar solamente a los más necesitados.

Se trata de un enfoque tecnocrático aplicado a un problema social sumamente complejo. Puede tener un éxito parcial pero, a menudo, a costa de aislar y estigmatizar a los beneficiarios, haciéndolos que dependan de los individuos y de las instituciones que les proporcionan la ayuda. Es probable también que un enfoque limitado sobre disminución de la pobreza permita ocultar los problemas fundamentales de distribución desigual del ingreso e inequidad social.

Ante la falta de una atención seria y simultánea a esos problemas, la reducción de la pobreza puede convertirse en un juego de suma y resta en el que proporcionar servicios y apoyo público a los más pobres implica reducir el acceso de otros grupos de población a esos mismos beneficios. El resultado es la creación de una estructura dual de servicios sociales, con una parte dirigida a los pobres y financiada por el estado, y la otra dirigida al resto de la sociedad,

proporcionada por el sector privado.

Esta decisión de descartar toda pretensión de universalismo se basa en el argumento de que, dado lo reducido de los recursos públicos, éstos no deberían ser otorgados a los ciudadanos que tengan capacidad para pagarlos. Pero ese tipo de enfoque (por el que aboga el Banco Mundial), está diseñado desde el punto de vista de un financiador extranjero y no desde el punto de vista de la sociedad nacional. Al incluir en ese esquema la preocupación por el aprovechamiento eficiente de los escasos recursos externos, no se toma en consideración el problema igualmente serio de cómo crear un entorno propicio a la generación y dotación de recursos nacionales.

Al retirarle a toda la población, menos a los más pobres, el acceso a los servicios públicos (o al reducir significativamente la calidad de los servicios que los ciudadanos comunes y corrientes pueden obtener de las instituciones públicas), se garantiza que se debilite la voluntad de la población para pagar impuestos. Se puede predecir con certeza que habrá una reducción muy marcada de los recursos públicos, que ya de por sí son muy escasos. Por el contrario, según la experiencia de los países desarrollados y de ingreso medio, permitirle a toda la población el acceso a los servicios públicos es una de las formas más efectivas de asegurar que la clase media exija que éstos sean de calidad, así como de obtener ingresos suficientes para financiarlos.

Un dualismo creciente en los servicios sociales tampoco es bueno para los pobres. Es probable que también haya una transferencia de personas calificadas del sector público al privado y, al mismo tiempo, un deterioro en la calidad de los servicios con que se atiende a la población que vive en niveles de pobreza.

MARCO AMPLIO DE REFERENCIA SOBRE DESARROLLO

Hay un segundo enfoque sobre los dilemas sociales y económicos de la actualidad, que es más amplio e implica una mayor conciencia de la dimensión social. En la medida en que un conjunto más amplio de analistas y promotores advierten con mayor claridad la índole social y política del mercado, hay un retorno incipiente al enfoque de tipo integrado

hacia el desarrollo, que estuvo en boga en los decenios 60 y 70. En efecto, el Banco Mundial se ha atrevido a proponer un Marco Amplio de Referencia sobre Desarrollo en el que se incluirán los asuntos de orden estructural y social junto con aspectos de la macroeconomía y de las finanzas.

No hay nada nuevo en ese tipo de enfoque. De hecho, la defensa de la planificación del desarrollo en los años previos al ajuste ya había sido planteada de la misma manera, al igual que la insistencia en un crecimiento económico equilibrado. Pero en el ínterin, el mundo ha sufrido un ataque devastador a la capacidad y legitimidad del estado. Por lo tanto, existe el peligro de que la nueva agenda sobrecargue con demasiadas obligaciones al sector público, que tanto se ha debilitado, en muchos de los países en desarrollo. Ante la falta de instituciones nacionales de planificación fuertes y bien financiadas, la tentación de aplicar en dichos países el Marco Amplio de Referencia sobre Desarrollo por parte de las naciones donantes (o del Banco Mundial), será enorme.

SERVICIOS SOCIALES Y COMERCIO MUNDIAL

Si el Banco Mundial aplicara sus ideas del Marco Amplio de Referencia para el Desarrollo, a sus propias recomendaciones fragmentadoras en cuanto a la focalización de los servicios sociales públicos hacia los pobres, podría generarse una seria revalorización de sus políticas. Mientras tanto, también desde otros centros de decisión se están socavando las posibilidades de proteger los servicios públicos universales. El Acuerdo Multilateral sobre Inversiones propuesto, que fuera discutido inicialmente en 1995 en la OCDE, habría abierto una gama de servicios sociales esenciales a la inversión extranjera, al incluirlos en la categoría general denominada comercio de servicios. Entre otras cosas, habría minado la capacidad de los gobiernos para subsidiar la atención a la salud a nivel local (Casilla 1.1).

En la agenda de la Organización Mundial de Comercio están previstas también las discusiones

Casilla 1.1 Los regímenes comerciales amenazan a los servicios gubernamentales

La propuesta para establecer un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) habría permitido a los proveedores privados extranjeros desafiar las prerrogativas de los gobiernos nacionales para proporcionar servicios sociales gratuitos o para subsidiar a los proveedores nacionales que operan sin objetivos de lucro. El esquema habría abarcado la gama completa de servicios de salud y sociales, incluidos los centros de atención a los niños, los hospitales y clínicas de la comunidad, así como los laboratorios privados y los médicos independientes. No obstante que el AMI fue rechazado, este asunto seguirá reapareciendo en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En un documento de trabajo del Secretariado del Consejo para el Comercio de Servicios, de la OMC, se confirma que en la siguiente ronda de negociaciones de comercialización mundial "se ofrecerá a los miembros la posibilidad de reconsiderar la amplitud y profundidad de sus compromisos sobre salud y servicios sociales, que actualmente se hallan rezagados en relación con otros sectores grandes". Se señala con aprobación el incremento en la venta internacional de servicios médicos y atención a la salud por parte de los países desarrollados para los que están en desarrollo, "por lo que en los países en desarrollo, las personas acomodadas buscan el acceso rápido a servicios de mayor calidad en el exterior". En un documento sobre educación, elaborado siguiendo los mismos lineamientos, se modera un poco la ambición por aumentar la comercialización de los servicios educativos, limitando las sugerencias a la educación superior. Aún así, tanto la reglamentación del contenido de los materiales educativos como la dotación de becas a la ciudadanía para poder estudiar podrían ser consideradas como prácticas injustas u "obstáculos al libre comercio en la educación".

sobre liberalización del comercio de servicios (incluidos educación y salud), y dicha Organización amenaza aplicar la cláusula sobre “nación más favorecida” por lo que se refiere a servicios públicos básicos, cláusula que podría convertir estas áreas de la vida nacional en mercados tan abiertos a la competencia entre firmas internacionales como cualquier otro sector de servicios de la economía local.

MUNDIALIZACIÓN DE LAS NORMAS SOCIALES

La incursión irrestricta de las fuerzas del mercado en todos los aspectos de la vida pública y privada ha suscitado la petición para que se fije algún tipo de normas sociales de alcance mundial. En la medida en que se obliga a los trabajadores a que compitan entre sí en los mercados laborales mundiales, existe el peligro creciente de que se emparejen los salarios hacia la baja. Y si las corporaciones transnacionales se convirtieran en los árbitros de las políticas mundiales, se teme que no sólo se dirijan hacia aquellos países donde se pagan los salarios más bajos, sino también adonde se cobran los impuestos más bajos. Los gobiernos con las tasas de ingresos fiscales más bajas dispondrán de menos recursos para pagar los servicios sociales. Esta carrera hacia el abismo sería sumamente perjudicial para la población en general.

Si ha de haber alguna fuerza que contrarreste el imperio trastornante del mercado, ¿de dónde habrá de provenir? En muchos aspectos, los gobiernos probablemente tengan más libertad de acción de lo que se piensa. En el caso de los salarios, por ejemplo, se ha supuesto que (en la economía mundial actual), fijar o defender el salario mínimo dejaría a la gente sin trabajo. Cualquiera que sea la racionalidad económica detrás de ese aserto, en la práctica, eso no es lo que sucede necesariamente. En el Reino Unido, por ejemplo, durante los años del gobierno conservador, hubo resistencia a aceptar el principio del salario mínimo. Sin embargo, cuando lo introdujo el gobierno laborista en 1998, no sólo les proporcionó a 20 millones de personas un incremento promedio del 20 por ciento en su salario, sino que además parece haber aumentado el empleo en la mayoría de los sectores donde esas personas laboraban. Ninguna empresa solvente

quedó desplazada de los negocios; en realidad, la mayoría de ellas se beneficiaron al advertir que se había reducido la probabilidad de que fueran desplazadas por las compañías que pagaban salarios de hambre.

Sin embargo, el libre comercio impone límites a la toma de decisiones a nivel nacional. Aunque algunos trabajos mal pagados, como la peluquería hasta freír hamburguesas, no son transferibles internacionalmente, sí puede serlo una proporción creciente de las actividades del sector servicios, en especial las que pueden ser despachadas electrónicamente. Los trabajadores que participan en la tramitación comercial de servicios por vía telefónica desde centrales ubicadas en Irlanda y en Suecia, van a competir cada vez más con personas que realicen el mismo trabajo desde la India o Filipinas.

La preocupación por ese tipo de situaciones se ha traducido en una mayor insistencia para que se apliquen normas mínimas a nivel mundial. De hecho ya existen algunos reglamentos, hasta cierto punto en forma de convenciones de la OIT. Hay un apoyo general a lo que se considera que son las normas básicas, como las que se aplican en casos de trabajo forzado, trabajo infantil y para evitar la discriminación laboral. Pero el apoyo es menor cuando se trata de aplicar normas internacionales en otras áreas.

Parte del problema es que los gobiernos de los países en desarrollo interpretan ese tipo de consideraciones como un complot por parte de los países industrializados a fin de reducir la amenaza que implica para estos últimos competir con los países donde la mano de obra es más barata. Dicha percepción obstaculizó los esfuerzos que se realizaron en 1996 para introducir cláusulas de orden social en los acuerdos comerciales mundiales. Se entiende porqué también hay el temor de que se agreguen esas cláusulas a la lista de los condicionamientos que se han impuesto a la ayuda en las dos últimas décadas.

Debería admitirse que algunos de esos argumentos provienen de gobiernos que tienen un historial de violaciones a los derechos humanos, para los cuales las cláusulas sociales implicarían dar un viraje en sus políticas y prioridades sociales a nivel nacional.

Sin embargo, a esos gobiernos se les provee de una defensa conveniente cuando los gobiernos moralizadores del Norte les predicán que cambien sus políticas. Los países en desarrollo arguyen, no sin cierta justificación, que resulta hipócrita que los gobiernos de los países ricos quieran que se cumpla con las normas internacionales mientras que sistemáticamente les niegan los medios (vía intercambio comercial o ayuda), que les permitirían cumplir con sus obligaciones.

Puesto que la creciente globalización requiere que se elaboren normas sociales compartidas, es necesario encontrar una salida a esta situación de impasse. Los países en desarrollo no deben adoptar una posición en la que sólo reaccionen a las propuestas de otros, ya que pudieran quedar en un callejón sin salida moral ni ideológica. Por el contrario, deben jugar un papel activo en pro de la elaboración de normas que vayan de acuerdo con las convenciones internacionales y las metas sociales que ellos mismos ya están tratando de lograr. El problema vendrá después sobre la manera de diseñar regímenes comerciales a niveles nacional y mundial, que apoyen y sean compatibles con dichas normas y metas sociales.

¿NUEVAS FORMAS DE ESTRUCTURACIÓN?

En la búsqueda actual de nuevas ideas para lograr el progreso económico y social se habla mucho sobre la creación de un nuevo entorno institucional a nivel internacional, un contexto nuevo para propiciar el crecimiento y reducir el grado inaceptablemente alto de volatilidad y riesgo que hay en la economía mundial. Desde la Cumbre Social de 1995, ha habido nuevas iniciativas importantes en el campo de la ayuda para aligerar el peso de la deuda y un apremio creciente para reformar a las principales instituciones financieras internacionales. Hay propuestas nuevas sobre la manera de enfrentarse a las crisis y al pánico financieros. Hay avances también en los debates sobre la coordinación de políticas nacionales en áreas como carga impositiva y regulación de las corporaciones. En los capítulos siguientes se analizan varias de esas iniciativas.

Por útil que sea el debate actual sobre los nuevos marcos de referencia institucionales de una economía mundial frágil, su objetivo principal es asegurar la estabilidad del sistema. No se vislumbra ninguna intención de cambiar el rumbo hacia modelos alternativos de desarrollo, para lo cual se requeriría probablemente de un esfuerzo coordinado para reintroducir controles adecuados al capital, y para dar un tratamiento especial y diferenciado a los países en desarrollo en el régimen de comercio mundial. Tampoco hay algún compromiso de largo alcance por parte de los países industrializados para generar el tipo de expansión económica sostenida, basada en el apoyo de los trabajadores y en la restricción concomitante del salario, que pudiera generar pleno empleo y, más adelante, el alza de salarios, tanto en el mundo desarrollado como en el que está en desarrollo.

Más aún, hay un silencio absoluto sobre la forma de estructurar el desarrollo social a fin de que se le dirija según los dictados de la Cumbre Social. Para lograrlo se requiere de enfoques nuevos sobre el crecimiento, sustentados en una comprensión más amplia de la función medular que tiene una sociedad sana, letrada y segura en la forja de condiciones adecuadas para lograr el avance económico. Sin embargo, actualmente la política social permanece separada en gran parte de la economía, o se le considera como un apéndice de ésta que contribuye a remediar los efectos perniciosos de un desarrollo económico concebido de manera equivocada. A menos que se cambie esa actitud, la “sociedad para todos” prevista por los signatarios de la Declaración de Copenhague, no es probable que esté a nuestro alcance.

Mundialización con máscara humana

En la actualidad hay un clamor creciente por una reforma amplia que permita reforzar los valores humanos en los procesos económicos y políticos. Empero, según las tendencias actuales, es probable que los cambios sean más bien superficiales. De hecho, lo más probable es que se advierta una mundialización con máscara humana. En la elaboración

de políticas no se está dando a los valores humanos la importancia que se requiere, sino que se los desplaza a un segundo plano y sólo en apariencia los toman en consideración.

Esta visión minimalista es evidente en todo el espectro de la política social. La opinión predominante es que los gobiernos se limiten a hacer frente a los perjuicios ocasionados por políticas económicas equivocadas, atendiendo las necesidades apremiantes de los pobres y los indigentes, a la vez que dirijan otros servicios sociales sólo hacia aquellos que puedan demostrar que los necesitan urgentemente. La responsabilidad para proveer servicios sociales (ya sea en educación, salud o cuidado de los ancianos) al resto de la población, debe dividirse entre ONGs y proveedores privados. Si la tendencia actual continúa, tal vez los gobiernos tengan que retirarse también de la provisión social y dejar el camino libre para que llegue cualquier corporación privada que quiera vender ese tipo de servicios.

Esa propuesta tiene la lógica superficial de la eficiencia económica, pero con ella no se advierte lo fundamental de los procesos sociales. Lo sucedido en la segunda mitad del siglo XX permite mostrar que los avances más importantes en el bienestar social se han logrado gracias a que se compartió ampliamente la experiencia, se compartieron los valores y sobre todo se compartieron los intereses. Todo lo cual ha sido inherente a la construcción de la nación, al generarse espacios de identidad común así como el establecimiento de las instituciones públicas con las que se sostiene la solidaridad entre los ciudadanos.

La mundialización neoliberal opera en la otra dirección, agudizando el antagonismo y multiplicando las fuentes de conflicto. Para que se logre detener esta tendencia, deben intervenir las manos visibles de los gobiernos y de los ciudadanos a fin de reafirmar lo valioso de la equidad y de la cohesión social; y debe haber un compromiso firme y renovado para alcanzar el bien común.