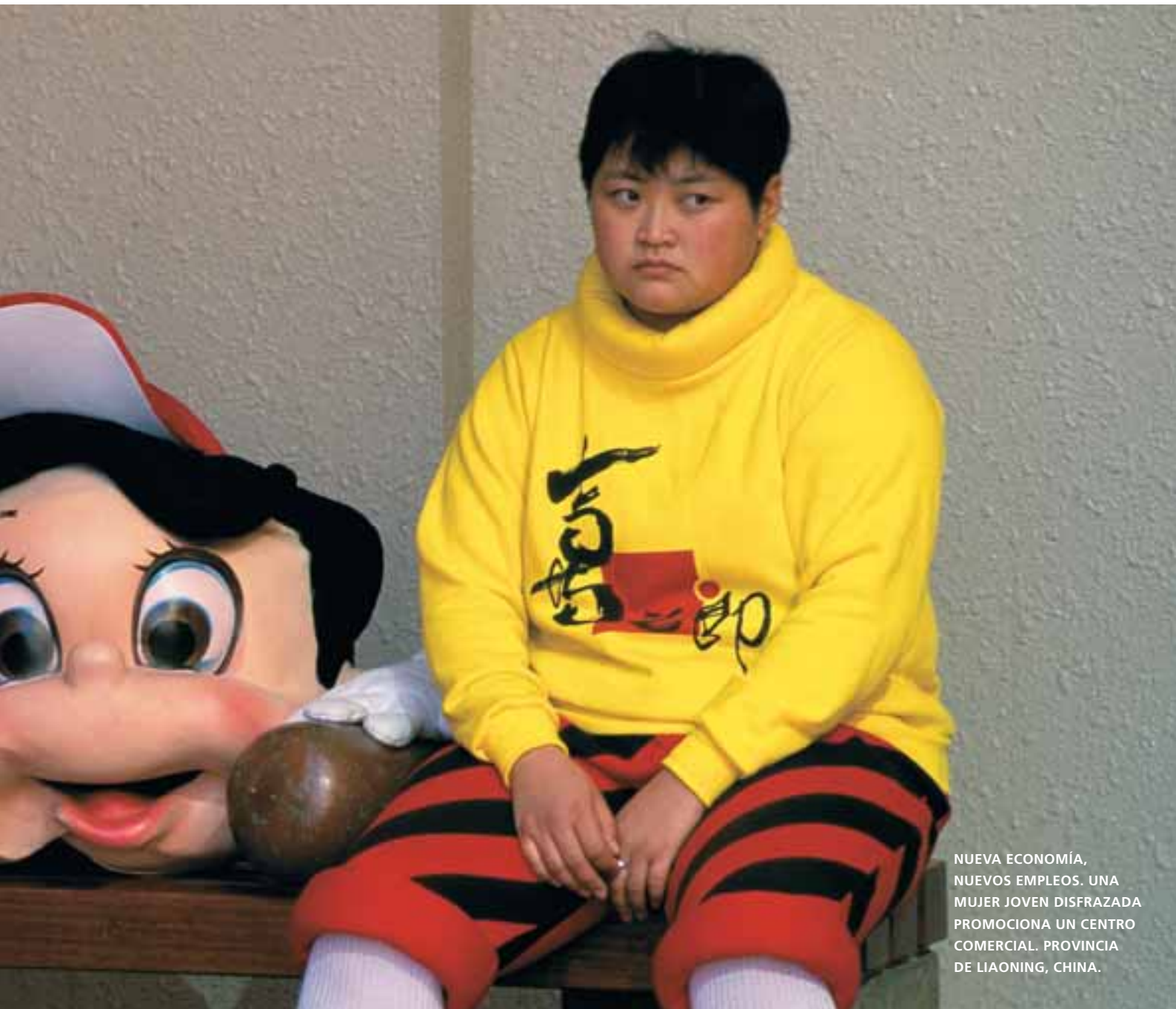


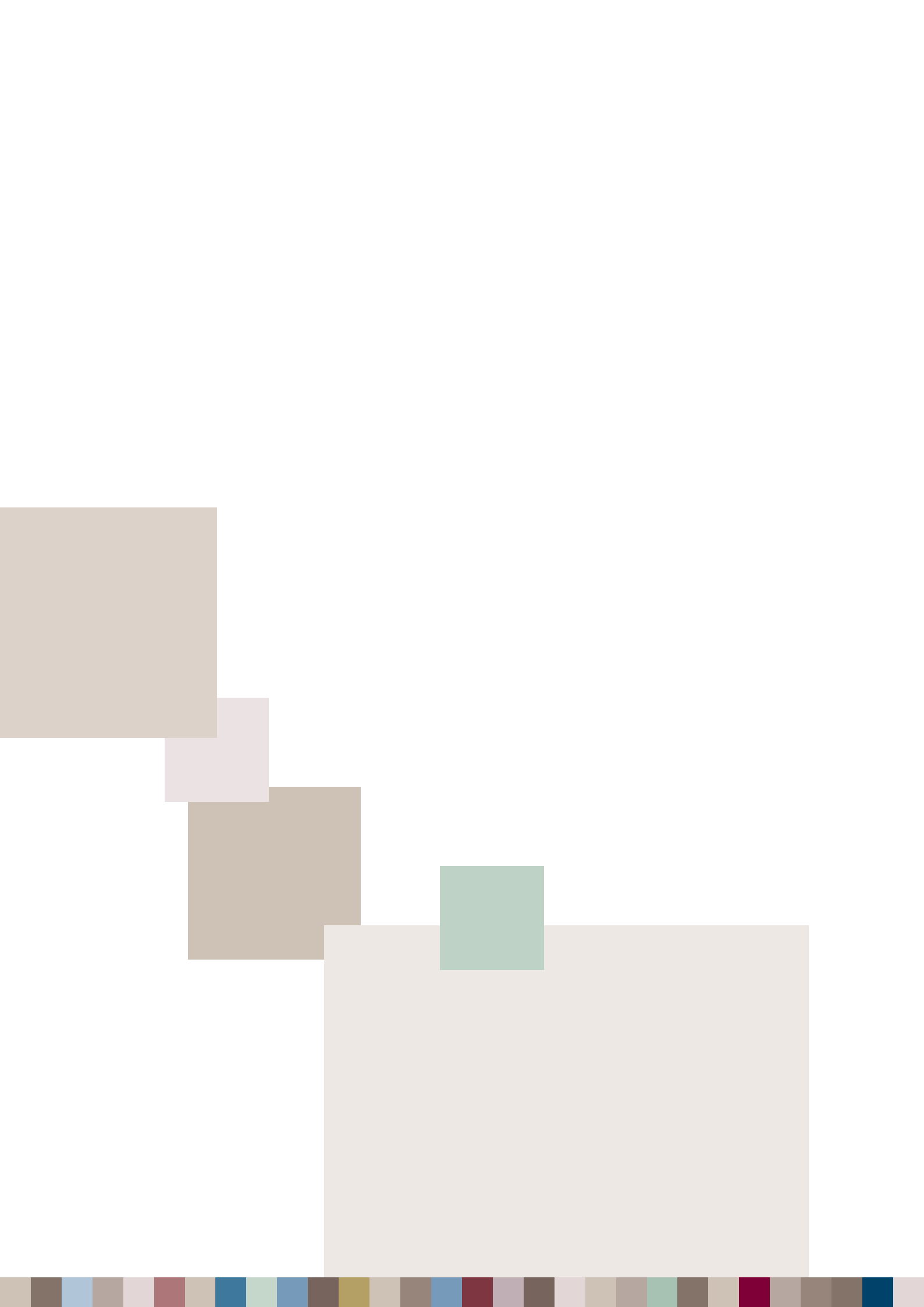


Sección 1

Macroeconomía, bienestar e igualdad de género



NUEVA ECONOMÍA,
NUEVOS EMPLEOS. UNA
MUJER JOVEN DISFRAZADA
PROMOCIONA UN CENTRO
COMERCIAL. PROVINCIA
DE LIAONING, CHINA.



En las políticas económicas de los últimos dos decenios se refleja el impulso dado a la integración acelerada de la economía mundial (fenómeno denominado “mundialización”), lo cual por lo general está relacionado con una mayor liberalización económica, tanto a nivel internacional como nacional. Las instituciones en las que se formulan políticas para favorecer la liberalización económica, es decir, las instituciones financieras internacionales (IFI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), a menudo se inspiran en las ideologías neoliberales y están orientadas hacia el mercado; y, en general, consideran que la extensión y penetración de los mercados mundiales así como la “reducción” del Estado son deseables desde el punto de vista de la eficiencia y el crecimiento económicos, y aun desde el punto de vista del bienestar humano. Los economistas heterodoxos están a favor de un grado más fuerte de involucramiento del Estado para regir los mercados y lograr crecimiento económico, transformación estructural y bienestar humano. Para algunos, la experiencia de Asia Oriental, caracterizada por un crecimiento económico rápido, industrialización y una distribución de los ingresos relativamente equitativa, permite destacar la necesidad de que haya fuertes intervenciones en materia de políticas públicas y que se promuevan políticas industriales en particular. ¿Cuáles han sido las implicaciones para las mujeres y para la igualdad de género de estos diferentes modelos de desarrollo (la liberalización, tal como la prescriben las IFI, y los “mercados regulados” tal como han sido sustentados en Asia Oriental)?

El primer capítulo de esta sección, “Liberalización y desregulación: ¿La ruta hacia la igualdad de género?”, empieza con un examen sobre los parámetros generales de la política macroeconómica en la era actual de integración económica mundial. Se pasa a examinar luego los diferentes componentes del programa: liberalización comercial y financiera, políticas macroeconómicas deflacionarias, restricción fiscal y privatización. A esto sigue, en el segundo capítulo, “Liberalización, mercados laborales y beneficios para las mujeres: Una imagen contradictoria”, una evaluación de los efectos principales que han tenido estas políticas en las mujeres y en la búsqueda de la igualdad de género. En el tercer capítulo, “Consolidación de beneficios para las mujeres: La necesidad de una agenda política más amplia”, se analizan las mejoras que han ido logrando las mujeres, utilizando para ello una gama de indicadores más amplia que la simple medición de ingresos y salarios. Se termina el capítulo con una consideración sobre el tipo de cambios que se requiere hacer en el programa de política macroeconómica a fin de ayudar a mejorar el bienestar de las mujeres y promover la igualdad de género.





Capítulo 2

Liberalización y desregulación: ¿La ruta hacia la igualdad de género?

En el campo de la macroeconomía, el grado en que se debería promover la liberalización económica (tanto a nivel internacional como nacional), en vez de reforzar algún grado de intervención estatal y manejo del mercado, es un tema que ha sido intensamente debatido en los últimos 20 años. Los efectos de la liberalización sobre el crecimiento económico han sido desalentadores y, por falta de prestaciones y redes de seguridad social efectivas, han expuesto a millones de personas a la pobreza y el desempleo. Por lo tanto, ha aumentado cada vez más el número de los llamamientos en favor de una acción intervencionista y redistributiva, tanto para reparar el daño social como para reinsertar el concepto de igualdad en la ecuación política actual.

En los debates sobre comercio internacional y flujos de capital financiero, sobre políticas monetarias y fiscales restrictivas, y sobre otras áreas críticas tales como la privatización de los servicios de bienestar, se ha prestado poca atención a las cuestiones de género. Sin embargo, las economistas feministas han elaborado un análisis amplio en cuanto a la relación entre género y tendencias y políticas macroeconómicas actuales, identificando sus repercusiones específicas sobre las mujeres y sobre la igualdad de género. Antes de examinar sus resultados en los dos capítulos siguientes, se presenta como punto de partida una descripción amplia de las áreas de interés que son clave para la política macroeconómica.

LIBERALIZACIÓN Y MUNDIALIZACIÓN

El programa neoliberal que empezó a predominar a principios de los años 80 se sustenta en la idea de que la mejor forma de conseguir el bienestar humano es reduciendo el papel del Estado y liberando la energía empresarial, lográndose así la eficiencia y promoción de un crecimiento económico más acelerado. Algunos gobiernos, notablemente el de los Estados Unidos de América encabezado por el Presidente Ronald Reagan y el del Reino Unido dirigido por la Primera Ministra Margaret Thatcher, adoptaron este programa por voluntad propia. Pero a muchos gobiernos de los países del Sur se les impuso como condición para poder recibir más préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial en el contexto de la crisis por la deuda de principios de los años 80.

La crisis misma causada por la deuda fue un resultado del programa neoliberal. Las raíces de esta crisis yacen en las decisiones tomadas en los años 70 sobre la manera de ajustarse al alza dramática de los precios del petróleo en 1973 y en 1979. Una posibilidad era la de reciclar las masivas ganancias en dólares adicionales de los países exportadores de petróleo hacia los países importadores de dicho hidrocarburo, por medio de un acceso fácil a préstamos del FMI. Sin embargo, una gran parte del reciclamiento de los petrodólares tuvo lugar vía un mercado emergente: el mercado financiero internacional privado. Esto generó enormes ganancias a los bancos de los Estados Unidos de América, Europa y el Japón. Pero dicho mercado internacional se convirtió en algo muy diferente del mercado competitivo

previsto en los libros de texto de la economía neoclásica. El otorgamiento excesivo de préstamos por parte de los bancos privados a los países soberanos fue general. El peso de la deuda adquirida en dólares se hizo insoportable y explotó a principios del decenio de 1980, cuando Paul Volker, el Presidente del Banco de la Reserva Federal, aumentó drásticamente las tasas de interés como forma de controlar la inflación en los Estados Unidos de América. Las altas tasas de interés se combinaron con el exagerado peso de los préstamos para generar así la crisis de la deuda.¹ Siempre hubo críticos que señalaron que el alza en los precios del petróleo y la crisis de la deuda eran problemas colectivos que requerían soluciones internacionalmente equitativas, pero sus advertencias no fueron atendidas. La crisis de la deuda de principios de los años 80 proporcionó así a Washington una oportunidad clave para tratar de imponer regímenes sucesivos de política económica internacional mediante las instituciones de Bretton Woods, reforzados a partir de 1994 por los Acuerdos de la Ronda Uruguay bajo la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las políticas macroeconómicas neoliberales

Un rasgo clave de los regímenes de política neoliberal es la desregulación de los mercados financieros y laborales. Por lo que se refiere a los mercados laborales, desde la perspectiva neoliberal deben ser sumamente flexibles para permitir que las empresas nacionales y transnacionales tengan un máximo de capacidad de maniobra en un entorno comercial y manufacturero en el cual la demanda de productos está sujeta a cambios rápidos. Sin embargo, sería un error considerar que en este proceso la reglamentación haya sido eliminada por completo: la falta absoluta de reglamentaciones propiciaría el surgimiento de la anarquía.² Por el contrario, y en contraste con las pretensiones neoliberales, la desregulación o liberalización de los mercados de hecho ha implicado la imposición de nuevas disposiciones reglamentarias o la adopción de reglamentos anteriores que eran congruentes con una estrategia particular encabezada por las instituciones financieras internacionales (IFI) para impulsar la integración

económica mundial. Estas formas nuevas de reglamentación tienden a aumentar el poder de las corporaciones privadas y a disminuir la importancia relativa atribuida a los intereses de la sociedad en general.

La mundialización reciente ha implicado la liberalización del comercio internacional de bienes y servicios, por un lado, y de los flujos de capital internacional (inversión extranjera directa, inversiones en acciones, préstamos bancarios), por el otro; y ello ha implicado una nueva reglamentación, a menudo estandarizada, con el objetivo supuesto de establecer condiciones de igualdad de oportunidades. El nuevo régimen de derechos de propiedad intelectual es un campo de reglamentación diseñado de tal manera que confiere ventajas a los intereses de las corporaciones. Los acuerdos de la OMC refuerzan los derechos corporativos en ámbitos tales como el farmacéutico, garantizando así el poder monopolista de los fabricantes multinacionales, dando por resultado precios elevados para medicamentos vitales. Esto ha sido especialmente pertinente, por ejemplo, en el contexto de los tratamientos contra el VIH/SIDA, y tiene una significación especial para las mujeres en el África subsahariana, quienes sufren altas tasas de infección y cuyas vidas, así como las de sus hijos e hijas, se hallan particularmente en peligro.

Las restricciones monetarias y fiscales son consideradas también como piezas centrales de las políticas neoliberales; se consideran necesarias para controlar la inflación y, por lo tanto, para atraer capital financiero móvil. Esto se debe a que la inflación reduce el rendimiento de las inversiones financieras, y las tasas elevadas de inflación tienden a ahuyentar en lugar de atraer a los inversores financieros. Los déficits presupuestarios son vistos como inflacionarios y, por lo tanto, se considera que es fundamental reducir el gasto público a fin de atraer el flujo de inversiones.

No obstante que se ha hecho un esfuerzo para liberalizar las relaciones económicas externas, tal como se indicó antes, no ha habido un impulso correspondiente para liberar los flujos laborales internacionales. Quienes apoyan esta posición contradictoria argumentan que es posible reducir la pobreza por medio de un régimen de intercambio comercial liberalizado que genere empleo en el interior de cada país y, además, estos

deben especializarse en bienes producidos con mano de obra intensiva.

Quienes propugnan el neoliberalismo reconocen que una mayor competencia a nivel nacional, así como la apertura de las economías al comercio internacional y a los flujos de capital, podría someter a los países en desarrollo a choques internos y externos, lo cual tendría como resultado un cierto grado de inestabilidad financiera y económica. Sin embargo, consideran que esto se compensa con un crecimiento consiguientemente más alto, que genera nuevos empleos substituyendo a los que son eliminados; y suponen que con redes mínimas de seguridad social se podrían compensar las pérdidas que se hayan ocasionado.

Por lo que se refiere a la situación de las mujeres, el punto de vista de los neoliberales, tal como lo plantea el Banco Mundial en particular, es que la promoción del programa macroeconómico de esa corriente de pensamiento puede dar como resultado la igualdad de género.³ Esta aseveración se apoya en la idea de que la liberalización del mercado promueve niveles más altos del producto interno bruto (PIB), que hay una correlación entre ingresos más altos y mejor acceso de las mujeres a la educación y al empleo, y que este acceso conduce hacia una mayor igualdad de género; por lo tanto, la liberalización del mercado mismo promueve la igualdad de género. Esta tesis es cuestionable, y en una gran parte de éste y el próximo capítulo se señala lo inadecuado de las pruebas en las que se basa.

Enfoques sobre el “mercado administrado”

En tanto que los neoliberales insisten en el papel de la liberalización para promover el crecimiento económico y mejorar así el bienestar, varios países han logrado ese crecimiento y desarrollo sin aplicar las prescripciones neoliberales. Estas excepciones tipificadas como casos de “mercado administrado” corresponden a varias economías asiáticas, notablemente las de la República de Corea, la de la Provincia china de Taiwán, la de China misma y, en menor grado, las de la India y de Malasia. Sus enfoques macroeconómicos pueden ser descritos como “heterodoxos”, lo cual significa que los gobiernos muestran

una voluntad de intervenir estratégicamente y regular los mercados a fin de promover desarrollo y crecimiento. A pesar de que no hay una única política “a la medida de todos”, esos países han intervenido selectivamente en la economía con diversas medidas para reglamentar las tasas de intercambio, los flujos financieros, el comercio y la inversión extranjera directa a fin de promover la adquisición de tecnología y el aprendizaje por parte de las industrias nacionales.⁴

Aunque esos países se industrializaron y alcanzaron un elevado comportamiento de la economía antes de la era de la mundialización, ahora se asegura que sus logros comprueban lo acertado del programa neoliberal.⁵ En estas reinterpretaciones hechas después de que esos modelos de desarrollo se habían consolidado con éxito, se ignora el papel central jugado por la intervención del Estado y su administración del mercado. Los países en cuestión recurrieron a la intervención del Estado para ayudar a sus industrias nacionales a “emparejarse” con las de los países industrializados, generando una fuerte dinámica de crecimiento interno. Con esa finalidad, se han aplicado controles estratégicos a la inversión extranjera directa como medida para aumentar la productividad y la competitividad y para maximizar las derramas hacia otras industrias nacionales, contribuyendo por lo tanto a impulsar al país hacia una posición más elevada en la escala industrial, pero sin ceder la capacidad del Gobierno para forjar el proceso de industrialización. Un ejemplo de ello lo aportó la República de Corea a finales del decenio de 1970, cuando se permitió a las empresas multinacionales invertir en la industria electrónica, pero excluyéndolas de otros sectores.⁶ Cuando la capacidad tecnológica nacional se hubo expandido suficientemente en esa industria, se restringió de nuevo la inversión extranjera directa. De manera semejante, en China actualmente la inversión extranjera directa se limita a industrias focalizadas en las que el Gobierno desea lograr una determinada capacidad.

Más aún, en muchos de esos países los intercambios comerciales se liberalizaron sólo estratégicamente. En algunos casos se fijaron límites a las importaciones de bienes de consumo, particularmente los de lujo. Esto permitió ahorrar divisas a la vez que se aumentó la demanda de bienes producidos localmente. No obstante que los neoliberales han calificado a ese

tipo de políticas como proteccionistas e ineficientes, de hecho a menudo hubo un *quid pro quo*: a las empresas nacionales se les requirió cumplir metas de exportación y de inversión a cambio de subsidios y protección para la importación.⁷ El resultado fue que la política de protección industrial no terminó obstaculizando el cambio estructural como sí sucedió en otros países. Dichas políticas fueron utilizadas también para suavizar los efectos del cambio estructural, con un proteccionismo que permitió a las empresas obtener un nivel aceptable de ingresos a la vez que se reequipaban. Indirectamente se protegieron también los salarios de los trabajadores y, por lo tanto, existe un marcado contraste con la experiencia de las economías que han adoptado plenamente las políticas neoliberales, en las cuales el cambio estructural puede ir acompañado de una perturbación económica significativa y reducción de los ingresos de los trabajadores.

Hasta cierto punto, las economías asiáticas también han fijado límites a la liberalización financiera. Por ejemplo, China continúa manteniendo la inconvertibilidad de su moneda, protegiendo al yuan de fluctuaciones rápidas que pudieran afectar negativamente la estabilidad de la economía nacional, mientras que mantiene una tasa de intercambio favorable para promover las exportaciones. También el gobierno de Malasia intervino en su propia economía, de manera muy notable en los meses inmediatamente posteriores a la crisis financiera asiática, cuando se reinstituyó temporalmente el control sobre el capital como una forma de proteger el valor de la moneda nacional y reducir la necesidad de elevar las tasas de interés. Muchos analistas aseguran que esos controles han ayudado a Malasia a sobrellevar la crisis financiera y a recuperarse de ella con mayor rapidez que los países que no aplicaron ese tipo de controles.⁸

Así, estos países han estado dispuestos a utilizar una gama amplia de herramientas de políticas para promover el crecimiento económico nacional, lograr competitividad a nivel mundial y suavizar las fluctuaciones de la economía. Se les puede caracterizar como países que buscan una apertura económica estratégica, esto es, una apertura económica administrada, hecha a la medida para lograr metas nacionales de promoción de la industrialización y de crecimiento económico estable, mientras persiguen al mismo tiempo las metas de adquisición de tecnologías avanzadas. Como resultado de ello, muchos de

estos países han sido capaces de promover una producción de bienes más intensiva en capital y en mano de obra calificada, logrando así ingresos por habitante más elevados. En cuanto a los países de este grupo que se industrializaron más pronto (la República de Corea, la Provincia china de Taiwán y Singapur), ese tipo de políticas les ha permitido eludir los efectos negativos de la competencia, cada vez mayor, entre los productores de bienes para la exportación con salarios bajos por hacerse con una participación limitada del mercado. En vez de ello, estos países han ascendido en la escala industrial y compiten en los mercados de bienes más sofisticados.

Cada uno de estos países representa un enfoque diferente y flexible para lograr crecimiento y desarrollo, pero comparten un rasgo común con aquellos países que han adoptado políticas neoliberales: están cada vez más integrados económicamente con el resto del mundo. Esta integración es en realidad un mecanismo clave con el cual se eleva la productividad nacional. En muchos de estos países, especialmente en la Provincia china de Taiwán y en la República de Corea, la orientación hacia el exterior ha estado, sin embargo, determinada estratégicamente en vez de ser resultado de una liberalización indiscriminada. No obstante lo anterior, es notable el hecho de que muchos de estos países asiáticos hayan estado adoptando cada vez más el modelo neoliberal, ya sea de manera voluntaria o a causa de las presiones inducidas por la crisis financiera asiática y por otras tensiones políticas. Por ejemplo, el FMI insistió en que la República de Corea adoptara el modelo de un banco central independiente después de la crisis, limitando así el grado en que se podría aplicar la focalización de préstamos y créditos subsidiados como herramientas para promover la industrialización y el crecimiento económico. China está actualmente bajo una fuerte presión por parte de los Estados Unidos de América para que devalúe su moneda, en tanto que la Provincia china de Taiwán se ha inclinado por la liberalización de los flujos de inversión extranjera directa.

Aunque los gobiernos de estos países han mostrado un deseo de intervenir para promover el incremento de la productividad, teniendo como resultado un crecimiento firme del PIB, no han actuado con el mismo entusiasmo en la búsqueda de equidad. Sin embargo, hay casos en los cuales se trató de

lograr la equidad debido a que la redistribución fue vista como algo necesario para promover el crecimiento económico. Por ejemplo, en la República de Corea, los lineamientos sobre salarios constituyeron un instrumento para elevar las remuneraciones de los trabajadores, quienes, por lo demás, tenían poca capacidad de negociación para lograr aumentos en correspondencia con el crecimiento de su productividad. En algunos casos, esto les proporcionó a los propios trabajadores el incentivo necesario para que “ejercieran su criterio con inteligencia en la planta de trabajo”, acelerando así la adopción de tecnologías nuevas importadas y aumentando su productividad.⁹ Lo anterior permite sugerir que el crecimiento con equidad es posible, y que las condiciones bajo las cuales se promueve difieren en función del país, la estructura económica y las circunstancias históricas. Tanto en la República de Corea como en la Provincia china de Taiwán por lo menos los trabajadores masculinos participaron en la experiencia de lograr un crecimiento impulsado por el salario, ya que el mejoramiento de los sueldos fue un incentivo para aumentar la productividad y el crecimiento de la economía, generándose así los fondos para financiar los gastos sociales que promovieron la equidad.

Sin embargo, por diversas razones, el crecimiento en sí ha sido insuficiente para poner fin a las diferencias de género en los ingresos y en el bienestar.¹⁰ Esto se debe, en parte, a que por lo general las mujeres están excluidas de las industrias tecnológicamente avanzadas y, por el contrario, están confinadas a tipos de trabajos en los cuales tienen menos posibilidades de mejorar las condiciones de trabajo y de acceso a las prestaciones sociales. Esto condiciona la capacidad de las mujeres para negociar una mejor distribución de recursos y de esfuerzos laborales en el interior del hogar. En efecto, la experiencia de Asia Oriental permite subrayar el hecho de que, en tanto que el crecimiento económico puede elevar los niveles de vida en términos absolutos, no conduce automáticamente a una reducción de las desigualdades, en particular no a las relacionadas con la distinción por razón de sexo (véanse los capítulos 3 y 4).

EFFECTOS MACROECONÓMICOS DE LA MUNDIALIZACIÓN

Las políticas que han contribuido a promover la mundialización han dado por resultado varios virajes importantes en las variables macroeconómicas durante los últimos 20 años. Las transacciones a través de las fronteras, medidas como inversión extranjera directa, flujos de inversiones en la bolsa de valores, y bienes y servicios comercializados como parte del PIB han aumentado, en algunos casos de manera impresionante.¹¹ Aunque es difícil calcularlos con precisión, los flujos financieros también han tenido una tasa de crecimiento espectacular. Aun para 1994, los flujos financieros brutos hacia los países en desarrollo se habían incrementado en 1200 por ciento respecto al decenio anterior.¹² La inversión extranjera directa ha aumentado también. Aunque el grueso de dichos flujos se destina todavía a las economías desarrolladas, la parte que corresponde a la economía en desarrollo ha estado creciendo. Sin embargo, los flujos están relativamente concentrados en tan solo cuatro países (China; Brasil; la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China; y México), los cuales, en conjunto, abarcan cerca del 60 por ciento del total de flujos de inversión extranjera directa que se dirigió hacia los países en desarrollo y en transición en 2001.¹³

Tal vez, lo que es más importante, la inversión extranjera directa como parte de la inversión que reciben los países en desarrollo ha estado aumentando, tal como se muestra en la gráfica 2.1, en la cual la suma de la inversión extranjera directa hacia el interior y hacia el exterior se presenta como porcentaje de la formación bruta de capital fijo (en otras palabras, la inversión). Esta relación porcentual proporciona una aproximación al grado de movilidad de las empresas (en oposición a la movilidad financiera). Es decir, la suma de flujos de inversión extranjera directa entre un país y otro proporciona una indicación de la capacidad de las empresas para reubicarse, en caso de que las condiciones locales pongan en peligro las metas de ganancias que la empresa se haya fijado. Como lo muestra la gráfica, la facilidad con que las empresas pueden reubicarse ha crecido en forma impresionante. Esto se debe en parte a la

reducción de los costos de comunicación y transporte, lo cual permite desplazar más fácilmente segmentos de producción (o el proceso entero) a otro país. Se debe también a la liberalización de los flujos de capital financiero. La desregulación de las normas nacionales sobre inversión extranjera ha facilitado esta tendencia. En cuanto a los efectos de todo ello sobre los trabajadores, una forma de interpretar estos datos es como un indicador de tendencias en el poder de negociación de las corporaciones en relación con los gobiernos locales, los trabajadores y los ciudadanos. Las fluctuaciones de este indicador son significativas, puesto que reflejan la verdadera capacidad del capital para reubicarse, y permiten destacar la realidad de esa amenaza para los trabajadores y para los gobiernos.

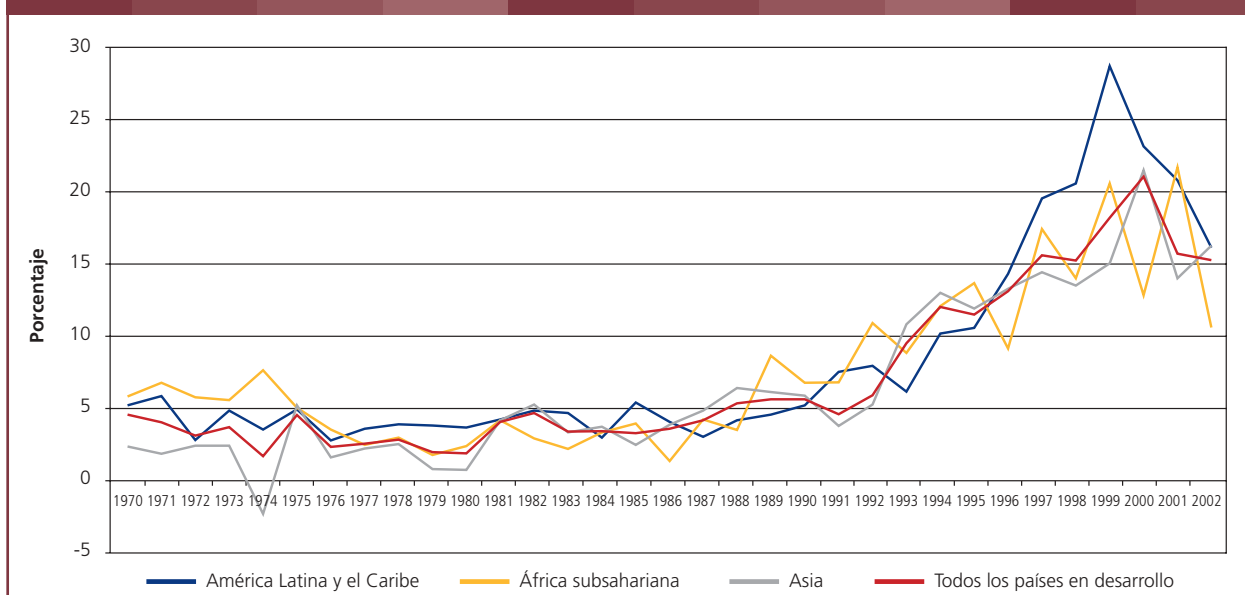
Un efecto notable de la insistencia en que se apliquen las políticas neoliberales, en particular las restricciones monetarias y fiscales, ha sido una reducción en las tasas de inflación. En el caso de varios países en desarrollo, la reducción ha sido impresionante (véase el cuadro 2.1). Se espera que una inflación más baja genere un estímulo macroeconómico debido a que propicia una mayor inversión. Esto, junto con la reorientación de la

producción hacia bienes internacionalmente comerciables y la reducción del papel del Estado en la economía, debería aumentar la productividad, la producción y la tasa de crecimiento. Estas políticas han constituido una base central del neoliberalismo. Sin embargo, reducir la inflación (mediante restricciones monetarias y fiscales), puede tener una repercusión negativa en la demanda agregada, en la producción y en el crecimiento, y esto podría contrarrestar los beneficios de tener tasas de inflación bajas.

Los datos disponibles sugieren que los costos han sido sustanciales y han dado por resultado tasas más bajas de crecimiento económico en la mayoría de las regiones (véase el cuadro 2.2). Con excepción de Asia Oriental y Meridional, las tasas de crecimiento de 1981 a 2000 son inferiores a las del período 1961-1980. Los efectos del crecimiento generados por la liberalización son, por lo tanto, decepcionantes en el mejor de los casos, especialmente para los países más pobres. La lentitud del crecimiento económico tiene implicaciones serias en cuanto a la capacidad de los países para mejorar los ingresos y el bienestar.

No es de sorprender que un crecimiento lento haya dado como resultado opciones de empleo reducidas. Las oportunidades

Gráfica 2.1 Suma de la inversión extranjera directa hacia el interior y hacia el exterior como porcentaje de la formación bruta de capital fijo (1970-2002)



Fuente: Calculado con datos de UNCTAD 2004.

Cuadro 2.1 Inflación (Precios al consumidor: promedios por decenios)

	1986–1995	1996–2005
Economías avanzadas	3,6	1,8
Países en desarrollo	58,0	8,8
África	27,4	12,2
Países asiáticos en desarrollo	11,2	4,0
Oriente Medio	17,7	9,5
América Latina y el Caribe	194,7	9,0

Nota: En este cuadro se utiliza el agrupamiento geográfico de países que utiliza el FMI en sus documentos *World Economic Outlook* (América Latina y el Caribe = en el hemisferio occidental para el FMI).

Fuente: FMI 2004.

Cuadro 2.2 Tendencias en el crecimiento del PIB por habitante: porcentaje de crecimiento medio anual (1961–2000)

	1961–1980 (porcentaje)	1981–2000 (porcentaje)	Punto porcentual de cambio
África	1,7	0,3	-1,4
África del Norte	3,3	1,7	-1,6
África subsahariana	1,1	-0,4	-1,5
América Latina y el Caribe	3,0	0,6	-2,4
El Caribe	3,2	2,2	-1,0
América Central	3,1	0,6	-2,5
América del Sur	3,0	0,5	-2,5
Asia	2,7	4,4	1,7
Asia Oriental	3,1	6,1	3,0
Sudeste de Asia	3,7	2,9	-0,8
Asia Meridional	1,7	3,5	1,8
Asia Central y Occidental	2,8	1,1	-1,7
Oceanía	2,0	0,0	-2,0
Regiones desarrolladas	3,2	1,4	-1,8
Europa Oriental	10,7	1,7	-9,0
Europa Occidental	3,4	1,9	-1,5
Otras regiones desarrolladas	3,4	2,3	-1,1
El mundo	2,8	1,9	-0,9

Nota: Las tasas de crecimiento del PIB por regiones están ponderadas con la población.

Fuente: Calculado con datos de Heston et al. 2002.

de trabajo en el sector formal son insuficientes, como lo demuestra el crecimiento del trabajo ocasional y el empleo por cuenta propia en los que los trabajadores carecen de protección y seguridad.¹⁴ Más aún, los esfuerzos para hacer que los mercados laborales sean más flexibles han aumentado la debilidad de los empleos incluso en el sector formal. Las tasas de desempleo registradas siguen siendo altas y, en varios de los países en desarrollo, hasta sorprendentes. Han aumentado también en Europa y en el Japón. Asimismo, en los Estados Unidos de América, en el decenio de 1990 los índices de desempleo superaron a los correspondientes a los decenios de 1950 y 1960, y ha habido un incremento en la tasa de empleo involuntario a tiempo parcial. En general, el trabajo remunerado continúa siendo escaso y cada vez más precario.

Como resultado del proceso de liberalización e integración económica han surgido otros problemas macroeconómicos graves. Las políticas para liberalizar los flujos financieros han contribuido a que haya una volatilidad financiera creciente. Como resultado de ello, las crisis financieras están sucediendo con mayor regularidad y severidad, particularmente en los países de ingresos medios, los cuales han sido receptores principales de los flujos de capital transfronterizos. Dichas crisis tienen costos extensos en términos de pérdida de crecimiento, y contribuyen a que la distribución de los ingresos a nivel de país sea más desigual.¹⁵

Ingresos, impuestos y gasto público

Hay pruebas de que en los últimos años ha habido una restricción fiscal debido a una disminución de los ingresos estatales como resultado de la liberalización del comercio y la reducción de aranceles. Durante el período de 1970 a 1998, por ejemplo, la participación porcentual de los impuestos al comercio en relación con los impuestos totales se redujo de un promedio del 40 por ciento al 35 por ciento en los países de bajos ingresos.¹⁶ Como resultado de ello, la proporción de los ingresos fiscales en relación al PIB se redujo en un promedio del tres por ciento en los grupos de países de ingresos bajos y de ingresos medio-altos inmediatamente después de la reforma de los

intercambios comerciales durante el período de 1985-89 a 1995-98. Además, la desregulación financiera a nivel nacional, la liberalización de los mercados de capital, la eliminación gradual de las tasas de intercambio múltiple y las devaluaciones de la moneda han privado a los gobiernos de los países en desarrollo de otras fuentes de ingresos.¹⁷ Más aún, la insistencia en la inversión privada y en atraer la inversión extranjera directa ha propiciado una reducción de los gravámenes al capital, con lo cual los países se ven forzados a contrarrestar la pérdida de ingresos elevando los impuestos al trabajo.¹⁸ Ha habido por lo tanto una redistribución de la carga fiscal, de los propietarios del capital hacia los trabajadores. Sin embargo, dada la pequeña dimensión del empleo en el sector formal y la magnitud de la economía informal en muchos de los países en desarrollo, la mayoría de estos últimos han tenido que recurrir a los impuestos sobre las ventas y sobre el valor agregado, los cuales son, por lo general, regresivos.

En varios países las presiones sobre los ingresos gubernamentales, debido a la pérdida de fuentes de ingreso, han contribuido a una reducción en los gastos del gobierno calculados como porción del PIB. Mientras que en algunos casos los recortes al gasto se han concentrado en los gastos de capital, esto es, en infraestructura, en algunas regiones también se ha reducido el gasto social (en salud, educación, bienestar y redes de seguridad social), tal como sucede en América Latina y en África.¹⁹

Desarrollo humano, pobreza y distribución de los ingresos

Aunque no se discute mucho sobre las tendencias de cambio en los indicadores macroeconómicos básicos, lo que sí se pone más en tela de juicio es la cuestión de que las políticas de liberalización hayan tenido como resultado un mejoramiento en el bienestar o no. El debate se acentúa en parte por las diferentes conceptualizaciones del bienestar. Los neoliberales han tendido a definir el bienestar y la pobreza en términos de ingresos, apoyándose en las mediciones monetarias de la pobreza como un parámetro para evaluar las políticas de liberalización. En años recientes se ha advertido una mayor disposición a incluir

en los análisis las tendencias en materia de desigualdad, y está habiendo un debate importante entre los economistas sobre la extensión que debería lograrse en la meta de equidad. Algunos de ellos han insistido en que la igualdad (particularmente en educación), es un requisito previo al crecimiento económico; otros consideran que conduce hacia una mayor estabilidad política y hacia una política macroeconómica menos disfuncional. El énfasis en la igualdad, entonces, tiende a ser instrumental, relacionándola con sus efectos potenciales en el funcionamiento del mercado.²⁰

Aquellos que insisten en el desarrollo humano, a partir de un enfoque sobre derechos humanos, proponen que se utilice un parámetro diferente para medir el progreso.²¹ En este último enfoque se insiste en que las metas del desarrollo no solamente incluyen los ingresos por habitante, sino que también deberían tomar en cuenta las “facultades” y los “funcionamientos” (como esperanza de vida y educación), junto con las relaciones de poder, la desigualdad, la dignidad y las oportunidades y derechos a expresarse por sí mismos.²² Todo esto influye en la libertad humana y en la capacidad de escoger opciones de vida significativas.²³

Aun utilizando una medida monetaria, el efecto de las políticas de mundialización sobre los índices de pobreza es objeto de mucho debate. Las estimaciones del Banco Mundial sobre la pobreza mundial se apoyan en un umbral de pobreza absoluta de un dólar de los Estados Unidos al día, ajustado según las diferencias en el poder adquisitivo por países.²⁴ Aplicando este tipo de umbral, el índice de pobreza mundial ha bajado del 32 al 25 por ciento entre 1990 y 1999, reduciéndose el número de pobres de 1.300 millones a 1.100 millones de personas. Sin embargo, este umbral ha sido impugnado, y varios académicos lo consideran como una subestimación de la pobreza mundial.

La inconformidad con los datos del Banco Mundial se suscita por su método de conversión de la moneda local a dólares internacionales, la selección que hace del umbral de pobreza, y la distorsión que se genera por la inclusión del caso particular de China, ya que se desvirtúan las tendencias de pobreza constante o en aumento en varias regiones: la del África subsahariana, la de América Latina y el Caribe, y la de Oriente Medio y África del Norte.²⁵ Más aún, el umbral de pobreza del Banco

Cuadro 2.3 Tendencias de la desigualdad en los ingresos en 73 países, del decenio de 1950 al de 1990

	Países				Porción de	
	Desarrollados	En desarrollo	En transición	Total	Población mundial	PIB-PPC mundial
Desigualdad al alza	12: Australia, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia.	16: Argentina, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Hong Kong, (China), México, Pakistán, Panamá, Puerto Rico, Sudáfrica, Sri Lanka, Prov. china de Taiwán, Tailandia, Venezuela.	20: Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Croacia, Rep. Checa, Eslovaquia, Estonia, Georgia, Hungría, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Ex Rep. Yugoslava de Macedonia, Rep. de Moldova, Polonia, Rumania, Federación de Rusia, Serbia y Montenegro, Ucrania.	48	47	71
Desigualdad constante	4: Austria, Bélgica, Canadá, Francia.	10: Bangladesh, Brasil, Côte d'Ivoire, Rep. Dominicana, India, Indonesia, El Salvador, Senegal, Singapur, Rep. Unida de Tanzania.	2: Belarús, Eslovenia.	16	29	12
Desigualdad en descenso	2: Alemania, Noruega.	7: Bahamas, Honduras, Jamaica, Rep. de Corea, Malasia, Filipinas, Túnez.	0	9	4	8

Nota: Los 73 países incluidos en la muestra abarcan el 80 por ciento de la población mundial y el 91 por ciento del PIB mundial según la Paridad del Poder de Compra (PPC).

Fuente: Adaptado de Cornia et al. 2004, cuadros 2.7 y 2.8.

Mundial de un dólar EE.UU. por día no capta las tendencias de pobreza en las economías desarrolladas, en las cuales la insuficiencia de ingresos genera exclusión social y por ende privaciones.

Una perspectiva a partir del desarrollo humano permite ampliar la información que sirve de base para una evaluación de las tendencias en el bienestar. Al dar importancia a los

datos sobre facultades y funcionamientos se advierte que las tendencias macroeconómicas de los últimos 20 años causan muchos problemas. Por ejemplo, para el período 1980-2000, comparado con el de 1960-1980, las tasas de mejoramiento de varios indicadores sociales (mortalidad infantil, alfabetismo, esperanza de vida y educación), se han reducido.²⁶ Por lo tanto, la mundialización parece estar correlacionada con la lentitud

en el progreso del desarrollo humano, si no es que está ligada causalmente a ella.

Además de la medición de facultades básicas, los enfoques sobre desarrollo humano insisten en la importancia de la desigualdad como medida del bienestar, ya que afecta las relaciones de poder, las cuales pueden determinar la distribución de los productos en los mercados, por parte del Estado, y en el interior del hogar. Esta insistencia ha dado como resultado un escrutinio intensivo de la relación entre crecimiento económico, desigualdad y pobreza en los últimos años. Hay pruebas suficientes de que las diferencias en relación a los ingresos y los recursos persisten e incluso están ampliándose en el interior de los países, incluidos varios con economías de crecimiento rápido (cuadro 2.3). El aumento de las desigualdades se ha advertido en un conjunto heterogéneo de países tales como China, Estados Unidos de América, varios de América Latina, incluidos los del Cono Sur, y varios de Europa Oriental.²⁷ Esta evidencia puede utilizarse para explicar de manera relativa la causa de la desaceleración del progreso medido con otras variables de desarrollo humano. Además, una gran parte de la información empírica reciente sobre tendencias en materia de desigualdad permite sugerir que las diferencias en los ingresos que existen entre los países están ampliándose, aunque persiste algo de controversia en cuanto a definiciones y forma de medir los datos.²⁸

En suma, la información presentada permite destacar la desaceleración en las tasas de crecimiento, así como el aumento de la movilidad de las empresas, junto con una intensificación de la volatilidad financiera y económica. Más todavía, al tomar en consideración los indicadores de desarrollo humano, pobreza y desigualdad, se suscitan preguntas importantes en cuanto a si las políticas neoliberales y de mundialización en general son capaces de generar desarrollo social, en términos ya sea de incrementos sostenidos del PIB, o de mejoramiento de los niveles de salud, educación y seguridad humana.

Los resultados negativos para el desarrollo humano generados por el programa neoliberal se han relacionado con la reducida capacidad del Estado para proporcionar una red de seguridad social y para promover las metas de desarrollo humano; con los efectos desestabilizadores y despojadores de poder

que causa el capital móvil; y con los efectos negativos para el empleo por el lento crecimiento de la economía. Estas tendencias sugieren la posibilidad de que el neoliberalismo no sea necesario, ni siquiera adecuado, para el crecimiento económico, y que un conjunto de políticas más heterodoxas, ajustadas individualmente a las condiciones específicas de cada país, constituye una alternativa viable, por lo menos para promover dicho crecimiento. Sin embargo, algunos países que han tenido tasas de crecimiento acelerado, sustentadas en políticas heterodoxas, no se han comportado de manera significativamente mejor en la promoción de un aspecto importante del desarrollo humano, como es la igualdad de género. Crecimiento económico, ingresos gubernamentales adecuados, y restricciones a la movilidad del capital son medidas que pueden proporcionar una mejor base de sustentación para lograr el bienestar y la equidad, pero no son suficientes, como tampoco lo son las políticas neoliberales.

Notas

- 1 Loxley 1997; Elson 2002.
- 2 Jomo 2003.
- 3 Banco Mundial 2001a; Dollar y Gatti 1999.
- 4 Amsden 1989; Wade 1990.
- 5 Banco Mundial 1993a.
- 6 Amsden 1989.
- 7 Jomo 2003.
- 8 Stiglitz 2002.
- 9 Amsden 1989.
- 10 Hsiung 1996; Seguino 1997.
- 11 Los datos sobre estas tendencias se pueden consultar en el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, en sus siglas en inglés), de diversos años, y en el Informe sobre las Inversiones en el Mundo de diversos años (véase UNCTAD 2004). Sobre datos detallados de las tendencias de inversión extranjera directa, véase Braunstein 2004.
- 12 Eichengreen y Mussa 1998.
- 13 Braunstein 2004; *South Centre* 1997; UNCTAD 2004.
- 14 Heinz y Pollin 2003; OIT 2002b.
- 15 Kirkpatrick 2002; Blecker 1998; Bhagwati 2002/3; Singh 2002.
- 16 Khattry y Rao 2002.
- 17 Grunberg 1998.
- 18 OIT 2004a.
- 19 Khattry 2003.
- 20 Solimano 1998; Persson y Tabellini 1994.
- 21 Véase PNUD 2003; Elson 2002; Cagatay y Ertürk 2003.
- 22 Los términos “facultades” (o capacidades) y “funcionamientos” fueron acuñados primero por Amartya Sen (1985) y ahora son ampliamente utilizados.
- 23 Sen 1999.
- 24 Banco Mundial 2002; Chen y Ravallion 2001.
- 25 Véase, por ejemplo, Reddy y Pogge 2003; Vandemoortele 2002.
- 26 Weisbrot et al. 2001.
- 27 Cornia et al. 2003; Khan y Riskin 1998.
- 28 Véase Milanovic 2003; Wade 2001.