

GLOBALIZACION Y DESIGUALDAD

David Ibarra
5 de septiembre de 2001

Los notabilísimos progresos alcanzados a lo largo del siglo XX en materia de tecnología, producción, productividad, comunicaciones y medicina alargan la esperanza de vida de la población mundial y la abundancia o variedad de bienes de consumo —sobre todo de los no esenciales— real o potencialmente disponibles en los mercados. La revolución técnica en marcha modifica la dinámica de los sectores productivos e impulsa la terciarización de las economías. Eso y otros fenómenos asociados a la globalización mudan de raíz las realidades y las concepciones tradicionales de soberanía de los estados-nación, tanto como el alcance de las responsabilidades gubernamentales y privadas con respecto al mercado y la sociedad civil, al tiempo que afianzan los sistemas de la democracia formal de los países. Como consecuencia, muchas de las normas de la convivencia colectiva se tornan fieles de nuevos paradigmas que las alteran dramáticamente, tanto hacia el interior de los países cuanto en relación con otros estados.

En contraste con los avances materiales, el mundo poco ha progresado e incluso ha retrocedido en los últimos tiempos en subsanar las ostensibles desigualdades distributivas en sus múltiples dimensiones. Con pocas excepciones los países periféricos no han dejado de serlo, ni acercado su ingreso a la lista casi inmutable de las naciones industrializadas. El rezago del subdesarrollo en vez de cerrarse se amplía y la pobreza de algunas regiones alcanza niveles alarmantes. La brecha entre el ingreso promedio de los países avanzados con respecto a los de otras naciones subió de 2.6 a 4.6 veces entre 1970 y 1990.¹ En cifras absolutas, las diferencias entre el país líder y el promedio de las demás economías se incrementó en casi diez veces en ese mismo período. Y las mismas

¹ Véase Pritchett, L. (1997), “Divergence, Big Time”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. XI, num. 3.

tendencias persisten en las últimas dos décadas poniendo de manifiesto que tampoco la globalización ha sido por lo general el remedio apropiado. Según el Banco Mundial, en el mundo mal subsisten más de mil millones de personas con ingresos inferiores a un dólar diario. En América Latina, el ingreso per cápita entre 1980 y 1995 no sólo se estancó —en las tres décadas anteriores subió como mínimo al 3% anual— sino se tornó más inestable. La pobreza y la indigencia crecieron espectacularmente en la década perdida de los ochenta, para reducirse al subir el crecimiento de las economías en el siguiente decenio y luego reiniciar su carrera ascendente con el receso reciente y la inestabilidad que priva desde 1999. De todas maneras, cálculos de la CEPAL indican que el número absoluto de hogares pobres sigue creciendo. Ya sumaron 220 millones de personas (200 millones en 1997) en el año de 1999, esto es, alrededor del 40% de la población.

Más dramático que lo anterior es la persistencia del sesgo concentrador de los ingresos entre los distintos estratos sociales latinoamericanos. El 10% de la población más rica sigue absorbiendo entre el 35% y el 40% del producto, mientras el 40% de los habitantes más pobres ha de contentarse con cifras que oscilan apenas entre el 10% y el 18% del mismo producto.² En parte, ello es atribuible a la reducción y polarización de los salarios reales, al paso que crece la marginación de los jóvenes y los desplazados por el cambio estructural globalizante. Mientras en buena parte de la década de los noventa, el 84% del nuevo empleo se generó en el sector informal de las economías.³ Puesto en otros términos, ya casi el 50% de la población trabajadora viene quedando excluida de las más importantes instituciones y redes de la seguridad social de la región.

² Véanse CEPAL (varios números), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile. Acaso exageradas, las cifras del Consejo Nacional de Población de México, sustentadas en el XII Censo General de Población arrojan los siguientes datos: el 10% de los hogares más ricos absorben el 53.7% de los ingresos, mientras el 40% más pobre sólo se beneficia con el 6%. Véase, Conapo (2001), *La población de México en el nuevo siglo*, p. 121, México.

³ Véase OIT (1997), *El trabajo en el mundo*, Ginebra, Suiza.

En los últimos veinte años los fenómenos de la pobreza, la marginación, la polarización distributiva, la reducción del ascenso de los ingresos por habitante que interrumpe el ciclo de progreso y capilaridad social de la posguerra, no son exclusivos de la región. Muy al contrario, por lo menos en algunos de sus aspectos, constituyen características comunes que parecen acompañar a la fusión internacional de los mercados y la vigencia del paradigma neoliberal.

En Inglaterra, la flexibilidad de los mercados de trabajo y ritmos de crecimiento relativamente elevados han permitido bajar el desempleo. Con todo, alrededor de una cuarta parte de las familias se encontraba por debajo de la línea de la pobreza y una fracción importante de la fuerza laboral permanente vio reducir sus ingresos hasta bien entrados los años noventa.⁴

Europa tampoco ha estado exenta de problemas distributivos serios. Apenas se comienza a vencer el desempleo cuasi-crónico de dos dígitos —que ya pone en tela de juicio el actual receso mundial—, así como variados retrocesos en la configuración de las redes y garantías sociales. En los Estados Unidos, pese a la intensa recuperación económica vigente de 1993 al año 2000, la polarización distributiva, parece haberse acentuado en los últimos años. El coeficiente de Gini —que mide el grado de concentración del ingreso— ha subido considerablemente de 0.365 a 0.425 entre 1979 y 1996. En esos años, el 20% de los hogares más pobres redujeron su participación en el ingreso del 5.4% al 4.2%, mientras el 20% de los más ricos, la subió del 41.4% al 46.8%.⁵ Al propio tiempo los trabajadores norteamericanos con mayores ingresos reciben entre siete y diez veces la cifra correspondiente a los de menores percepciones, frente a 2.8 en Alemania o 2.4 en Holanda⁶

⁴ Véase OCDE (1997), *Employment Outlook*, París.

⁵ Véase Levy, F. (1988), *New Dollars and Dreams*, The Russell Sage Foundation, New York.

⁶ Véanse OCDE, *op.cit.*, y Birdsall (1998), “Life is Unfair”, *Foreign Policy*, num.111.

Por último, con alguna excepción, los desajustes en los mercados de trabajo de los países industrializados han revertido la tendencia ascendente de los salarios reales registrada entre 1950 y 1973, pese a que la productividad del trabajo ha compensado al estancamiento de la productividad del capital.⁷

A la luz de un panorama mundial que muestra debilitamiento real de la equidad distributiva, expresada de distintas maneras (desempleo, marginación, polarización de los ingresos, fragilidad de las redes de seguridad social, desequilibrios en los mercados de trabajo) hay que admitir la influencia de una constelación compleja de fenómenos entre los que seguramente desempeña un papel importante la forma de adaptación de los países a la fusión globalizadora de los mercados.

Entre las explicaciones a las disparidades sociales que se ahondan en el mundo cabría anotar algunos ciertamente importantes. De un lado está la influencia de cambios estructurales. Uno está dado por la terciarización de las economías que expresa el peso creciente de los servicios en la demanda de las familias y de las empresas —sobre todo del Primer Mundo—. Cuando el ingreso de las personas se duplica, difícilmente se dobla el consumo de alimentos o bienes industriales, pero eso sí ocurre con los servicios (viajes, restaurantes, servicios financieros, gastos médicos, etc.) y otro tanto ocurre con el consumo intermedio de las propias empresas. Entonces la oferta de trabajo se desplaza de los sectores de producción de bienes a los propios servicios, donde la productividad y, en consecuencia los salarios reales, crecen más lentamente,⁸ aparte de estar sometidos en

⁷ Véase Gottschalk, P. y Smeeding, T. (1997), “Cross National Comparison of Earnings and Income Inequality”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, num. 2.

⁸ Al revés de procesos históricos anteriores de cambio estructural, cuando los trabajadores se desplazaban de actividades de baja a las de alta productividad, hoy parece ocurrir lo contrario. Entre 1947 y 1996, la evaluación de la productividad norteamericana mostró una tasa media de crecimiento anual en el conjunto de la economía de 2.8% en las manufacturas y de sólo 0.33% en los servicios. En 1947, la distribución del empleo en los Estados Unidos ubicaba el 45.2% en la agricultura, la industria, la construcción y la minería y el 54.8% en los servicios privados y públicos. Pero ya en 1996, esas mismas cifras eran el 23.7% y el 76.3%, respectivamente (los datos son del Departamento de Comercio de los Estados Unidos).

mucho menor grado al agujón de la competencia internacional. Un segundo factor causal frecuentemente aludido es la influencia de un cambio tecnológico que premia a los trabajadores de altas calificaciones, mientras castiga las remuneraciones de los demás, o que reduce las exigencias de mano de obra y materiales por unidad de producción de bienes destruyendo en alguna medida el vínculo entre empleo y crecimiento.

Con todo, un factor creador de fuerzas del mismo signo cuando no amplificador de esos fenómenos estructurales, ha estado constituido por la globalización de mercados y la influencia de los paradigmas que le sirven de apoyo frente a políticas adaptativas frecuentemente imperfectas de los países.

Sin duda, la liberación transfronteriza de los mercados a tornado ubicua la producción y ha puesto a competir a la mano de obra del mundo. Ahora, los grandes consorcios internacionales producen o compran partes o componentes de sus productos finales en las localizaciones que les ofrecen las mejores ventajas. De ahí se derivan varios efectos en consecuencias distributivas no siempre favorables. En los países industrializados surge presión bajista sobre los salarios de los sectores que utilizan mano de obra poco calificada. En las zonas periféricas la intensa competencia internacional influye en la adopción de métodos de producción que requieren de mayor proporción de mano de obra calificada. En estos mismos países, los beneficiarios de la apertura externa, son pocos, mientras los sectores perdidosos son los más numerosos y los que absorben el grueso del empleo. Por eso, cuando no se emprenden programas de reconversión productiva con antelación a la apertura de fronteras, suelen generarse procesos destructivos, singularmente de las pequeñas y medianas empresas, cuya producción es sustituida por una avalancha de importaciones.

En suma, los trabajadores de la periferia pueden verse desplazados por tecnologías ahorradoras de mano de obra, por incapacidad competitiva de las empresas que los emplean o por relocalización de producciones en las redes de los consorcios

transnacionales. Por tanto, hay pérdida de puestos de trabajo en múltiples sectores de la actividad económica, desplazamiento intersectorial de mano de obra o incluso emigraciones restringidas, fenómenos que crean inseguridad en los mercados de trabajo y debilitamiento de las organizaciones obreras,⁹ afectando especialmente a los grupos de trabajadores menos calificados.

De otro lado, en la medida que arrecia la competencia internacional y se reestructuran a escala universal las relaciones del abasto de materias primas, partes y componentes o servicios de las empresas, la demanda de trabajo en cada localización se torna volátil. Las empresas requieren de formas flexibles de contratación de la mano de obra que se traducen en proliferación de regímenes temporales de trabajo, contratos de tiempo parcial y otras formas *sui generis* de vinculación obrero-patronal con repercusiones distributivas por más que ofrezcan oportunidades ventajosas a ciertos grupos sociales y mujeres retirados). En la Unión Europea, la primera fórmula de trabajo ya absorbe cerca del 17% (1998) del empleo total y la segunda alrededor del 12%.¹⁰

El impacto de la liberación universal de mercados se refleja por igual en cambios bastante generalizados en los regímenes impositivos. El comercio y el movimiento transfronterizo de los flujos de capital torna obsoletos o ineficaces los instrumentos tradicionales de control fiscal. Las empresas dedicadas al comercio exterior fácilmente pueden cambiar de localización su domicilio fiscal a los lugares con menores gravámenes. El intercambio entre subsidiarias de las empresas transnacionales, permite

⁹ Los costos de la globalización serán tanto más grandes cuanto mayores sean las diferencias en los requisitos laborales en las industrias en expansión y las que han de contraerse con la liberación del comercio. En los hechos, las mayores pérdidas de empleo suelen localizarse en las actividades que compiten con productos importados y los trabajadores más afectados son los que reúnen menores calificaciones. Además, el acrecentamiento del empleo en las actividades favorecidas de exportación no suele compensar los desplazamientos laborales en los sectores productivos que resultan castigados. Por último, en el primer auge del liberalismo fronterizo en el siglo pasado, hubo una válvula de escape importantísima: la emigración masiva de trabajadores empobrecidos de Europa, hacia el continente americano. Hoy en día, las migraciones se dan en los hechos, pero están limitadas por las regulaciones nacionales.

¹⁰ Los datos son de la OCDE.

manejar los precios de transferencia para situar las utilidades donde mejor les convenga. Los paraísos fiscales (*offshore tax heavens*) son canales financieros que dificultan enormemente la recaudación tributaria de los ingresos ahí generados. Como resultado, se reducen drásticamente los tributos al comercio exterior, crecen los gravámenes indirectos y se limita la progresividad de los impuestos directos.¹¹ Aparte del carácter regresivo del conjunto de esos cambios —acentúan la carga en la población de ingresos bajos o medios—, hay erosión de la base impositiva de los países en desarrollo, sobre todo de los de menor ingreso per cápita que limita la capacidad de maniobra de los gobiernos y de sus esfuerzos por fortalecer las redes de seguridad social ante la volatilidad de los mercados internacionales o el indispensable gasto en educación, investigación y desarrollo, entrenamiento y reentrenamiento de la mano de obra.

Son muchas las ventajas potenciales de la liberalización de los flujos de capital en el financiamiento del desarrollo. Con todo, hay algunos inconvenientes reales que no se han corregido con políticas apropiadas. De un lado, es notoria la desproporción entre la magnitud de los capitales internacionales susceptibles de entrar o salir de los países en desarrollo en relación con las reservas de divisas y otros instrumentos del manejo monetario nacional. De otra parte, al menos en el presente, la supresión del proteccionismo latinoamericano lejos de resolver el estrangulamiento externo —comprar más de lo que ese vende— lo viene ahondando, multiplicando las necesidades de contar con ahorro extranjero creciente. Atraerlo, usualmente significa elevar la tasa de interés bastante por encima de lo que priva en los mercados del Primer Mundo con beneficios distributivos enormes en favor de los ahorradores nacionales y del exterior, pero con castigo a las empresas y deudores.

¹¹ Adviértase a título ilustrativo que los impuestos corporativos directos se han reducido drásticamente en los países industrializados de un promedio de 46% a otro del 33% entre 1985 y 1999. (Véase Tanzi, V. “Globalization, without a hit,” *Foreign Policy*, julio-agosto 2001, pp.78-79.) Otro tanto viene ocurriendo en las naciones periféricas y con las tarifas al ingreso personal.

En tal virtud, las economías nacionales se han tornado vulnerables a las expectativas y visión de los inversionistas internacionales que muchas veces prevalecen sobre la situación económica real de los países. La reciente crisis asiática es demostrativa de la afirmación anterior y del hecho que los movimientos del capital foráneo pueden no sólo afectar a los tipos de cambio, sino al crecimiento y al empleo de los países perjudicados.

Denodados esfuerzos se han puesto en adaptar al mundo avanzado y sobre todo al periférico a los mercados sin fronteras, con descuido frecuentemente grave de la equidad social. En América Latina sumarse al cosmopolitismo económico ha significado cesión de soberanía económica que no sólo se expresa en lo dicho para el sector financiero. La política macroeconómica se dirige centralmente a hacer desaparecer la inflación, sin cuidar mucho de sus costos sociales. Al respecto, se busca el equilibrio permanente del presupuesto público o implantar políticas monetarias restrictivas aun en períodos recesivos de la economía. Por eso, la política social lejos de prevenir la aparición del desempleo y la pobreza, se limita a aliviar algunos de sus efectos, sin erradicar el mal en sus orígenes.

Puesto en términos más claros, lejos de aprovechar a plenitud los mercados internacionales abiertos, nuestro acomodo al nuevo orden económico internacional ha sido en extremo deficiente, singularmente en proteger al grueso de la población de las repercusiones del cambio. No se ha sabido equilibrar los grandes objetivos sociales: está bien combatir la inflación, pero ese propósito conviene armonizarlo con las metas superiores del crecimiento y la justicia distributiva. Está bien la disciplina de la competencia externa, pero habría que proteger de la indefensión con programas de reconversión productiva a la gran masa de los productores vernáculos. Está bien el abordaje a los mercados financieros internacionales, pero debieron controlarse los

movimientos de los capitales especulativos y desestabilizadores de corto plazo. Está bien abrir las puertas a la inversión extranjera directa para que aliente nuevas producciones, pero no la venta indiscriminada de las mejores empresas nacionales privadas o públicas. Está bien cuidar los equilibrios presupuestales y de precios de corto plazo, pero sin inhibir la estrategia exportadora de largo plazo o la inversión pública con sobrevaluación del tipo de cambio, altas tasas de interés y recortes repetitivos del gasto gubernamental. Está bien gastar en programas de apoyo a los pobres o a los agricultores de subsistencia, pero falta armonizar las acciones macroeconómicas con las microeconómicas y con las políticas sociales para suprimir de raíz esos fenómenos. Está bien la modernización de los sistemas electorales y de partidos, pero habría que abrir la participación ciudadana en las grandes decisiones que forman el meollo de las políticas económicas y sociales. Sin esos y otros difíciles golpes de timón a las políticas en boga, los acomodados a la globalización, en vez de provechosos, seguirán creando desigualdad y erosionando la legitimidad de las políticas públicas.