

## Para que la mundialización beneficie a los pobres

Kevin Watkins



Kevin Watkins, Asesor Ejecutivo de Oxfam.

**A**VECES SE critica a los economistas su incapacidad para ponerse de acuerdo. George Bernard Shaw afirmaba que, si reuniéramos a todos los economistas, no llegarían nunca a una conclusión. Hoy, tendría que agregar: excepto si se trata de los beneficios de la apertura del comercio para los pobres.

La “apertura” es la religión principal en la era de la mundialización. Ninguna reunión de instituciones financieras internacionales podrá concluir sin un sermón sobre sus beneficios. Según el FMI, el Banco Mundial y la mayoría de los gobiernos del hemisferio norte, la eliminación de las barreras comerciales es una de las medidas más importantes para compartir mejor con los pobres la prosperidad mundial. Un informe publicado en 2001 por el Banco Mundial concluye que, gracias a la apertura, la mundialización conduce a un crecimiento y alivio de la pobreza más rápidos en los países pobres. O sea, la apertura —unida a las reformas de mercado— es la clave para una mundialización que beneficie a los pobres.

Algunos críticos señalan que la mundialización jamás beneficiará a los pobres y que la integración a los mercados mundiales solo creará más pobreza y desigualdad. Esta “globafobia” no se justifica. El comercio internacional puede ser un poderoso agente catalizador en la reducción de la pobreza, como lo ha sido en Asia oriental. Puede brindar a los países y ciudadanos pobres el acceso a los mercados, tecnologías e ideas necesario para mantener un crecimiento más elevado y equitativo.

Pero si la globafobia no se justifica, tampoco se justifica la “globafilia”, una afección común en dos instituciones washingtonianas que lleva a afirmar que el aumento de la integración

mediante el comercio y la apertura producirá, casi automáticamente, una aceleración del crecimiento y la reducción de la pobreza.

### Creciente desigualdad de ingresos

Francamente, el argumento de que la mundialización beneficia hoy a los pobres no merece ser tomado en serio. La tasa anual de reducción de la pobreza mundial entre 1988 y 1998 fue un penoso 0,2%. Las grotescas desigualdades de ingreso a nivel mundial siguen acentuándose. Al finalizar los años noventa, los países de ingreso alto que representaban un 14% de la población del mundo percibían más de las tres cuartas partes del ingreso mundial, prácticamente lo mismo que al iniciarse la década. Existían más desigualdades en la economía mundial a fines de los años ochenta que en todas las economías nacionales. Desde entonces han seguido creciendo (entre 1988 y 1993 el coeficiente de Gini a nivel mundial aumentó en tres puntos). Estas cifras provienen de un informe del Banco Mundial de 1999 titulado “True World Income Distribution, 1988 and 1993”. Naturalmente son discutibles. Ciertos economistas sostienen, sin ofrecer datos convincentes, que los ingresos de los países ricos y pobres están empezando a convergir. Lo esencial es que esta situación de desigualdad es incompatible con principios civilizados y con el objetivo internacional de reducir la pobreza a la mitad para 2015.

El comercio internacional está reforzando las desigualdades de ingreso. Las exportaciones son cada vez más importantes para su distribución pues están creciendo más rápido que el PIB mundial. Además, la participación en los mercados mundiales es un reflejo de esa distribución. Por cada dólar generado a

través de las exportaciones, los países más ricos reciben US\$0,75, y los de ingreso bajo, alrededor de US\$0,03. Si no aumenta la proporción de exportaciones de los países en desarrollo, el comercio seguirá ampliando las disparidades en el ingreso absoluto.

La mundialización está agrandando las desigualdades dentro de muchos países en desarrollo. Se están acentuando las diferencias de ingreso basadas en el acceso a los mercados, los activos productivos y la educación, dificultando el alivio de la pobreza. También se están exacerbando otros tipos de privación, especialmente para la mujer. La mundialización ha puesto a trabajar a millones de mujeres, pero el aumento del ingreso ha ido unido a graves formas de explotación, la pérdida de derechos de los trabajadores, y una mayor vulnerabilidad frente a los mercados mundiales. La “flexibilidad” de los mercados laborales se ha transformado en un eufemismo de la violación flagrante de derechos fundamentales. El actual debate sobre la mundialización ha omitido los aspectos no relacionados con el ingreso, como la dignidad, la seguridad y la salud.

### El problema de la apertura

Los partidarios de la apertura sostienen que una renovada voluntad de liberalizar es la clave para que la mundialización beneficie a los pobres. Se han citado estudios econométricos como prueba de la veracidad científica de esta aserción. La condicionalidad vinculada a la liberalización del comercio en los préstamos del FMI y el Banco Mundial y el asesoramiento de los gobiernos del hemisferio norte a los del sur evidencia el peso que arrastra esa prueba. Al analizar siete programas del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, el FMI comprobó que todos incluían siete condiciones sobre política comercial. Tras el derrumbe financiero de 1997 en Asia oriental, los préstamos de rescate del FMI volvieron a incluir numerosas condiciones sobre liberalización de las importaciones. Casi todos los gobiernos del hemisferio norte respaldan plenamente este enfoque. Por ejemplo, un informe del Gobierno británico sobre la mundialización contiene una vigorosa defensa de la apertura, citando “pruebas” del Banco Mundial. Pero esas pruebas se basan en un análisis económico dudoso y una interpretación sumamente selectiva de los datos y no justifican la confianza vertida en las recomendaciones sobre políticas.

Los argumentos más citados a favor de la apertura son los de David Dollar y Aart Kraay, del Banco Mundial, sintetizados en dos razonamientos básicos. Primero, que la apertura supone un mayor crecimiento. Mencionan 24 países en desarrollo que han aumentado fuertemente la apertura, definida como una creciente proporción del PIB correspondiente al comercio exterior. En los años noventa, estos “globalizadores” —incluidos Brasil, China, India, México y Tailandia— lograron tasas de crecimiento per cápita superiores en un 4% a las de los demás, una diferencia enorme. El segundo razonamiento es que, en promedio, el aumento del comercio no está vinculado a un incremento sistemático de la desigualdad: los beneficios del crecimiento para los pobres son proporcionales a su participación en el ingreso nacional. En

igualdad de circunstancias, si aumenta el crecimiento y no varía la distribución del ingreso, la reducción de la pobreza es más rápida.

Los problemas de este enfoque se derivan en parte del uso de muestras grandes para obtener promedios ponderados. Si se usa un promedio no ponderado la tasa de crecimiento per cápita de los “globalizadores” se reduce a 1,5% (aproximadamente como los “no globalizadores”) y 10 países “globalizadores” registraron tasas del 1% o menores en los años noventa, lo que no promete mucho para una reducción sostenida de la pobreza.

El problema más grave es el objeto de la medición. Esencialmente, Dollar y Kraay muestran un resultado económico en forma del coeficiente comercio exterior/PIB. Luego utilizan las variaciones del coeficiente para representar los cambios en la política de intercambio. El supuesto implícito es que el éxito de la integración, definido como un crecimiento y alivio de la pobreza más rápidos, se debe a la liberalización del comercio.

Esto es apenas una mezcla de especulación y fe ciega. Países como China, Tailandia y Vietnam, importantes globalizadores con un sólido historial de crecimiento y reducción de la pobreza, han liberalizado muy lentamente las importaciones y mantienen barreras comerciales relativamente restrictivas. Pero países como Brasil, Haití, México, Perú y Zambia, que han liberalizado más que ningún otro las importaciones, han obtenido escasos resultados en cuanto a crecimiento y pobreza. En suma, muchos globalizadores de primer orden tienen un historial de quinta categoría en materia de reducción de la pobreza.

La idea no es reemplazar un plan de apertura por un enfoque proteccionista. Pero debemos examinar mejor ciertos aspectos como el orden, el ritmo y la estructura de la liberalización de las importaciones. Una de las conclusiones más importantes de la experiencia de Asia oriental parece ser que la liberalización y promoción de las exportaciones precedieron a la liberalización de las importaciones y fueron mucho más intensas.

La situación de América Latina es impactante. El ritmo excepcional de la liberalización de las importaciones la ha transformado en un modelo de apertura. Pero los resultados en materia de reducción de la pobreza han sido pésimos. No obstante la recuperación económica, a fines de la década de 1990 el número de personas que vivían bajo la línea de la pobreza —con menos de un dólar al día— había aumentado en unos 15 millones con respecto a 1987. La rápida liberalización de las importaciones ha producido una concentración aún mayor de las ya extremas desigualdades en gran parte de la región. En Perú, las cuantiosas importaciones de alimentos baratos —muchas veces subvencionados— han perjudicado a los pobres de las zonas rurales, pero las grandes granjas comerciales pueden aprovechar las oportunidades de exportación. En un balance de la liberalización del comercio, los que pierden son generalmente los pobres.

El caso de América Latina demuestra que la distribución es importante. El hecho de que, en promedio, el ingreso de los

pobres y el crecimiento económico aumenten de manera unívoca no es lo que más cuenta. Los países con bajos niveles de desigualdad de ingreso probablemente lograrán tasas de reducción de la pobreza mucho mayores que los países con grandes desigualdades. Las razones son evidentes. Si la proporción del ingreso nacional que corresponde a los pobres es muy pequeña la reducción de la pobreza será mucho más lenta. Brasil, donde existen enormes desigualdades, necesita una tasa de crecimiento tres veces superior a la de Vietnam para lograr el mismo incremento medio del ingreso en el quintil más pobre de la población. En Uganda, la relación crecimiento económico/reducción de la pobreza fue de 1:1 durante el primer lustro de la década de 1990, comparado con 1:0,2 en Perú. Es cierto que el aumento de la desigualdad puede contrarrestarse con un crecimiento acelerado —como en China— pero también disminuye la tasa de reducción de la pobreza.

Lo vital es determinar por qué algunos países han podido combinar mejor que otros el crecimiento de las exportaciones y el alivio de la pobreza. Para aumentar la participación de los pobres en un crecimiento impulsado por el mercado se requieren estrategias que van de la redistribución de la

## “Lo vital es determinar por qué algunos países han podido combinar mejor que otros el crecimiento de las exportaciones y el alivio de la pobreza.”

tierra a la inversión en infraestructura de comercialización, mejor acceso a la educación y atención de la salud, y medidas para combatir la corrupción. También podrían necesitarse políticas que llevan un estigma en la era de la “apertura”, como la protección en la frontera para los pequeños agricultores y (selectiva y temporalmente) para las industrias nacientes, el restablecimiento de los derechos laborales básicos, y la protección del salario mínimo.

El problema fundamental es que la apertura, en sí misma y por sí sola, no es una estrategia de reducción de la pobreza. Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) preparados por los gobiernos que se integran a los programas del FMI y el Banco Mundial, proveen una verdadera oportunidad para formular un enfoque de política comercial genuinamente centrado en la pobreza. Pero esa oportunidad se está dejando pasar. La mayoría de los DELP son poco más que una reafirmación de las conocidas fórmulas sobre los beneficios de la apertura, frecuentemente con graves consecuencias para la reducción de la pobreza. Por ejemplo, en el DELP provisional de Camboya se prevé una acelerada liberalización general de las importaciones, con un recorte de los aranceles a un nivel medio del 5%, incluso para

productos agrícolas vulnerables como el arroz. Pero no se incluye una evaluación de las consecuencias para la distribución del ingreso ni la pobreza en las zonas rurales, a pesar de que el arroz es el pilar de la economía rural en un país donde la tercera parte de la población vive bajo la línea de la pobreza.

### Una apertura selectiva

La apertura, como doctrina económica, tiene un aspecto peculiar. Los ministros de Comercio y de Hacienda de los países industriales son algunos de sus exponentes más entusiastas, especialmente cuando asesoran a los países pobres. Pero en sus propios países los principios de libre comercio se desconocen más de lo que se cumplen. El espíritu que los anima es “haz lo que yo digo y no lo que yo hago”, fundamento precario para lograr una mundialización más participativa.

Los costos creados para los países en desarrollo por el proteccionismo de los países industriales ascienden, según estimaciones prudentes, a US\$50.000 millones al año. Los aranceles de los países industriales para los productos de países pobres que se integran a los mercados son, en promedio, cuatro veces superiores a los aplicados a los productos de otros países industriales. Los aranceles más perniciosos se aplican, precisamente, en áreas en que los países en desarrollo podrían tener ventajas comparativas, como las manufacturas y la agricultura con gran intensidad de mano de obra. En ningún sector es más flagrante esta dualidad de criterios que en el agrícola. Mientras los países en desarrollo liberalizan sus economías, los países industriales gastan US\$1.000 millones al día en subvenciones, destruyendo a escala monumental el sustento de pequeños agricultores. Esto beneficia a unos pocos hacendados políticamente influyentes, como los magnates del grano en Francia o los del cacahuate en Estados Unidos.

El índice de restricción del comercio del FMI —que mide la apertura en una escala de 1 (total) a 10 (inexistente)— revela, en cierta medida, la hipocresía de los países industriales. Los países de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón tienen un índice de 4, mientras que Uganda, Perú y Bolivia tienen un índice de 1–2.

Estas disparidades en la liberalización explican, en parte, por qué los países industriales siguen percibiendo los mayores beneficios de la mundialización. Los países en desarrollo están absorbiendo los costos de liberalizar sus regímenes comerciales pero el proteccionismo de los países industriales les impide aprovechar las oportunidades del mercado. Los actuales enfoques sobre condicionalidad en los préstamos del FMI y el Banco Mundial exacerban estas desigualdades en el comercio. Es difícil imaginar que los Gobiernos de Estados Unidos o Francia aceptarían las condiciones para la liberalización del sector agrícola impuestas regularmente a los países pobres.

### Un nuevo consenso

Para paliar la pobreza debe abandonarse el estéril debate entre “globafóbicos” y “globafílicos”. Los gobiernos, las instituciones financieras internacionales y la sociedad civil deben

entablar un diálogo real conducente a transformar la mundialización en un instrumento más poderoso de reducción de la pobreza y justicia social. La política comercial debe incorporarse en las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y redistribución.

Los gobiernos del hemisferio norte deben hacer mucho más a fin de crear las condiciones necesarias para que los países en desarrollo puedan obtener más beneficios del comercio. Podrían empezar por eliminar masivamente las medidas arancelarias y no arancelarias aplicadas a los exportadores de

esos países. Éste es solo el primer paso. El actual sistema de comercio multilateral favorece a los países ricos. Los principales beneficiarios de los acuerdos de la OMC sobre propiedad intelectual son las empresas transnacionales del norte, no los pobres del mundo. Otras cuestiones vitales para los países en desarrollo, como la persistente crisis en los mercados de productos básicos, ni siquiera figuran en los temarios mundiales. Para lograr que el comercio exterior beneficie a los pobres se requieren normas que no solo reflejen los intereses de los ricos.