
La nueva ola de globalización

JUAN CARLOS RAMÍREZ J.
Ex director del DNP,
Representante de la Comisión Económica
para América Latina (CEPAL) en Colombia.

RESUMEN

El autor analiza la globalización haciendo énfasis en las dimensiones económicas, pero no descarta que en los actuales momentos es necesario tener en cuenta el medio ambiente, los derechos humanos, y los derechos económicos, sociales y culturales, y el género. En el artículo se plantea que la globalización de los años noventa no es el primer intento del mencionado proceso, sino que la movilidad de capitales se ha dado desde finales del siglo pasado y que lo importante es la forma en que cambian las condiciones, como también, las restricciones y las libertades existentes en los diferentes países. De hecho se hace un contraste entre el ritmo de crecimiento de América Latina con el resto del mundo destacando las particularidades que tiene la región y la forma en que se dan las relaciones comerciales.

PALABRAS CLAVE: globalización, crecimiento económico, movimiento de capitales, política económica, América Latina.

ABSTRACT

The author analyses globalization and economic dimensions taking into account environment, human rights, economic, social and cultural rights and gender.

The essay explains that Capital Mobility has begun at the end of the past century. The chief issue is the changes in the conditions as well as the restrictions and freedoms in each country.

In fact the article compares the Latin America growth with the world's and outstands regional features and trade relationships.

KEY WORDS: GLOBALIZATION, ECONOMIC GROWTH, CAPITAL MOBILITY, ECONOMIC POLICY, LATIN AMERICA.

De la nueva ola de la globalización, hacemos mucho énfasis en sus dimensiones económicas; de hecho, es el tema central de este texto. Pero las dinámicas recientes son más complejas, y abarcan asuntos que no tienen un carácter netamente económico, como son los nuevos ordenamientos nacional e internacional en torno a temas como el medio ambiente, los derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales, y el género. En esta globalización han jugado un papel muy importante iniciativas y movimientos que, a su vez, también son globales, y que avanzan hacia una suerte de sociedad civil internacional, en escenarios relevantes como las Cumbres de Naciones Unidas sobre el medio ambiente, la población, la pobreza y la mujer, entre otros temas.

Una perspectiva económica no puede perder la idea que la globalización es una dimensión más compleja, y que la determinación de políticas económicas nacionales o subregionales en muchos casos está sujeta a este otro orden internacional, de valores. Para los colombianos esto sí que es evidente cuando se negocian financiación o comercio, por ejemplo, en el marco del problema de la droga, de la violencia o de derechos humanos, temas que se convierten en restricciones o favorecedores de determinadas políticas, decisiones y actitudes.

La globalización de los años noventa no es el primer intento de globalización. Este es un proceso que narra y expresa la historia de la humanidad. Desde fines del siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial, hubo un escenario de altísima movilidad de los capitales y del trabajo, así como grandes migraciones internacionales hacia las Américas, con un comercio limitado y con instituciones nacionales muy heterogéneas entre regiones. Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de los años 70, hubo restricción y menor movilidad de los capitales y del trabajo, el comercio internacional no era intenso y se empezaron a crear las primeras instituciones globales como las Naciones Unidas, mientras las políticas y las instituciones nacionales seguían siendo muy heterogéneas. Desde mediados de los años 70, marcados por los cambios en los grandes acuerdos alrededor de las instituciones de Breton Woods, nace esta nueva etapa de la globalización; la movilidad de

capitales vuelve a ser alta, la movilidad del trabajo permanece baja y restringida, el comercio internacional es mucho más amplio, aun con restricciones, y las instituciones globales creadas progresan pero se revelan rezagadas para la nueva globalización. Entre tanto, las instituciones nacionales tienden a ser más similares: un proceso de homogenización de la institucionalidad y de las políticas nacionales. Este nuevo escenario está acompañado de una enorme transformación de la organización del trabajo en las empresas, sobre todo en las de orden mundial, que están muy asociadas al auge de la inversión extranjera directa. Los países desarrollados tienden a especializarse ahora más en servicios y en componentes de alta tecnología, y la manufactura, la fuente del crecimiento del periodo anterior, se tiende a localizar en países de desarrollo medio.

En estos años, el crecimiento económico de los países ha estado muy asociado a su capacidad exportadora. Los países que crecen más, desde los años 50 hasta el 2000, han exportado en forma creciente. Pero, ¿exportan porque crecen o crecen porque exportan? A escala mundial, si bien ha habido una explosión del comercio internacional, el crecimiento no ha sido mayor en razón de ese comercio; al tiempo, las experiencias nacionales muestran que los países con mayor crecimiento han tenido la capacidad, la posibilidad y la estrategia de estar asociados al comercio mundial.

América Latina había sido, como subcontinente, una región mucho más homogénea, cuyas diferencias nacionales en el ritmo de crecimiento de mediano plazo eran menores que en el resto del mundo. En los años recientes, la dispersión y volatilidad del crecimiento es mayor tanto

en América Latina como en el resto del mundo. El crecimiento es más desigual a escala internacional, porque los países más desarrollados crecen más. Esta profundización de la heterogeneidad de las economías, es también una heterogeneidad en sentido social, de distribución de ingreso, de capacidades. Las asimetrías en este orden internacional conducen a esta heterogeneidad y no generan condiciones para remediarla en el corto plazo. Hay grados muy diferentes de desarrollo financiero entre las naciones, y en el mundo predominan las percepciones de los agentes de los países poderosos, que juegan y presionan, en una especie de círculo vicioso, sobre la financiación de las economías menos desarrolladas, donde se pierden autonomía y posibilidades de las economías nacionales para establecer sus políticas, independientemente de las políticas internacionales. Lo estamos viviendo en los meses recientes en toda América Latina. En ese sentido, se tiene menos capacidad de participar en la construcción de reglas, visiones y condiciones en este orden global.

También hay una asimetría tecnológica y productiva; la brecha tecnológica es cada vez mayor en las estructuras nacionales como a nivel internacional; quien cuenta con mayor productividad tiene una capacidad mayor de desarrollar nuevas tecnologías y de ampliar cada vez más esa brecha, tecnología que no tiene una difusión tan rápida ni generalizada. Otra asimetría fundamental se presenta en la movilidad de los trabajadores, que ahora es más restrictiva en el plano internacional, que no está acompañada con la movilidad del capital internacional y de la tecnología. Las restricciones son más severas para trabajadores no calificados, lo que hace que las brechas tiendan a hacerse cada vez

mayores, y se limite la convergencia hacia el mayor desarrollo y la productividad.

En este contexto de asimetrías, la igualdad de reglas para que los actores nacionales *compitan*, no significa la posibilidad de generar mayor igualdad y equilibrio. Como ya se reconoce en distintos escenarios internacionales, si bien las naciones comparten ideas y objetivos, sus responsabilidades y posibilidades son diferentes, frente al crecimiento, al desarrollo y al bienestar, porque todas no se encuentran en las mismas condiciones.

América Latina, en este proceso de globalización e inserción de los últimos diez años, conoció un rápido crecimiento de sus exportaciones y del ingreso de inversiones extranjeras directas. Las primeras crecen alrededor de 8% anual, segundo promedio después de Asia. También ha habido una atracción muy importante de inversión extranjera directa, uno de los reclamos tradicionales de los *modelos* económicos en América Latina, por la necesidad de mayor inversión. Ahora bien, esa inversión ha estado concentrada en servicios y mucho menos en manufactura. Sin pecar de extremistas, en términos de dinámica exportadora, la inserción se presenta como positiva. Sin embargo, la inserción comercial de América Latina en el mercado internacional está concentrada en productos que no ofrecen una perspectiva muy halagüeña: 40% de las exportaciones constituyen productos dinámicos, con alto y reciente crecimiento o mayor composición tecnológica. Pero 60% son productos no dinámicos. Ahora bien, 87% de las exportaciones se dan en productos donde la participación latinoamericana resulta creciente. Por lo tanto exportamos más, en sectores poco

dinámicos, desplazando competidores. Este escenario no resulta promisorio para el mediano plazo. Además hay un débil encadenamiento con crecimiento; las exportaciones crecen mucho más (un 10%) que el producto nacional y regional (menos de 3%). Cada vez esta brecha es mayor.

La dinámica exportadora en América Latina configura tres patrones básicos de especialización: un grupo de países tiende a transformar su producción hacia manufacturas intensivas en insumos importados (Centroamérica, México); otro grupo tiende a especializarse más en recursos naturales y en manufacturas intensivas en tales recursos (Sudamérica); y un tercer grupo tiende a recomponer su estructura productiva hacia el área de servicios (el Caribe, en actividades como turismo, finanzas y transporte, y Brasil, también en servicios de alta tecnología).

En cada uno de estos *tres patrones* existen obviamente diferencias entre los países. Se encuentran casos exitosos y erráticos, pero, aún con diferencias, en general se presenta un bajo nivel de crecimiento. El crecimiento ha sido pobre (alrededor de 2.5% anual en promedio durante los últimos doce años); si bien es mayor que en la década de los 80. El patrón sudamericano ha resultado crítico en términos de empleo, y las tasas de desempleo no paran de crecer.

Además de bajo, el crecimiento también ha sido volátil, no ha sido ordenado, lo que genera demasiada incertidumbre sobre los agentes públicos y privados, y sobre la planeación de inversiones, de negocios, de equilibrios públicos. Los ciclos se han acortado rápidamente. Incluso podríamos identificar unas *tres crisis* en una década.

También hay un lento crecimiento de la productividad; los encadenamientos productivos y tecnológicos son muy débiles, y las reformas económicas han producido altísimos déficits externos, con una necesidad incremental de financiamiento, financiamiento que se ha vuelto volátil. Las sucesivas crisis financieras nacionales, ahora internacionales, en los últimos años (Asia, Rusia, Brasil, Argentina, nuevamente Brasil), no permiten un flujo de financiamiento ordenado a tasas razonables, y a mediano plazo. ¿Nos encontramos en un ciclo relativamente depresivo, e inestable, desde 1998?

El mayor bienestar, objetivo del desarrollo, se refleja en la educación, el empleo y la distribución del ingreso. América Latina ha sido consciente de la necesidad de incrementar la educación, por muchas razones, de equidad, productividad y de derechos humanos. Ese esfuerzo se plasma en las evaluaciones. Sin embargo, este progreso ha sido lento y, sobre todo, ha sido inferior al de *países competidores* del Sudeste Asiático y al de los países desarrollados (OCDE). En cuatro a cinco décadas el *capital educativo* ha crecido menos, de modo que nuestra ventaja relativa en educación se rezaga; nuestro progreso ha sido incompleto. Por otra parte, cada vez es menor la estrecha relación positiva entre generación de empleo y crecimiento económico. Este problema ha sido especialmente crítico en Sudamérica tanto en cantidad de empleo como en calidad del mismo. También asistimos a una ampliación de la mala distribución del ingreso, fenómeno que ha sido universal, asociado a un mejoramiento absoluto y relativo en la remuneración de los trabajadores con educación universitaria, y a un estancamiento de las remuneraciones de los

trabajadores no calificados. Este fenómeno ha ampliado la brecha de ingresos, y no está asociado a un patrón particular de especialización.

Hay que actuar en este escenario, ahora internacional; las soluciones no están restringidas a escala nacional. Hay que trabajar por la construcción de reglas en instituciones globales, que respeten los derechos y las democracias nacionales y, por ende, la diversidad; en medio de sinergias, principios y reglas internacionales, éstas deben favorecer más nuestra posición y nuestro interés. Se ha de buscar la complementariedad entre el desarrollo institucional internacional y el local, descubriendo las ventajas de los procesos regionales, que Latinoamérica está desaprovechando en los últimos años, al contrario de Europa. Los países *andinos*, que teníamos cierta estructura y propósito de avanzar en integración regional, nos hemos disipado, cada uno está actuando por aparte, y Mercosur hace frente a la crisis Argentina. Las instituciones subregionales, puente entre las construcciones institucionales locales e internacionales, resultan fundamentales para una participación más equitativa en el plano internacional, que no se logrará país por país, menos aún cuando se enfrentan simultáneamente otros asuntos internacionales (violencia, droga). Ahora, actuar a escala internacional, no exonera a las sociedades latinoamericanas de su propia responsabilidad por el desarrollo; nuestros objetivos tienen que estar fundamentados en aspiraciones, políticas y estrategias nacionales; se necesitan pactos sociales sólidos y democráticos, conjuntamente con buenas técnicas económicas, y sistemas transparentes y seguros de actuación de los agentes, para que realmente podamos aprovechar el escenario de la globalización.

La política pública debe orientarse a construir una institucionalidad clara, en las áreas económica, productiva, social y ambiental, en procura de ese éxito en la inserción. En el área económica, los déficits y el endeudamiento deben ser sostenibles, en lo público y en lo privado. Los años 90 nos dejan, entre sus lecciones, la importancia de la estabilidad de las variables *nominales* (inflación, tipo de cambio y tasa de interés); pero también la necesidad de recuperar sus relaciones con la estabilidad creciente de las variables *reales* (crecimiento y empleo), de buscar nuevamente esa sinergia; la separación de ambas dimensiones no ha generado un buen balance.

Es muy difícil planificar en un escenario volátil; de la recesión resulta difícil salir de un solo brinco; por ello se requiere hacer mantener programaciones públicas, políticas y económicas de mediano plazo; y como estamos en una esfera cada vez más internacionalizada, no podemos estar ajenos ni inmunes a los choques externos. Hay que construir reglas, flexibles, para poder

enfrentar distintos choques que incluso desconocemos hacia el futuro.

La política macroeconómica aislada no asegura el crecimiento, de hecho no lo ha asegurado en los últimos años. La respuesta de la estructura productiva en términos de crecimiento y de empleo no ha sido la esperada. Por lo tanto, debe haber una recuperación de las políticas públicas para el crecimiento y la transformación productiva, que en los últimos quince años han sido prácticamente abandonadas; con fomento a los sistemas de innovación, a actividades exportadoras y a los encadenamientos productivos, regionales y tecnológicos, especialmente cuando resultan importantes para la generación de empleo, el desarrollo de capacidades locales y la mejor infraestructura. En materia social, hay tres prioridades centrales; educación, empleo y protección social, como los núcleos de la relación entre el crecimiento y el bienestar, y reconstruir una visión del desarrollo integral y sistémico, ahora en un escenario internacional.