

# Conformación social de la globalización: Hacia una agenda política redireccionada

Alfred Pfaller, enero 2002

Traducción del alemán: Bet Gerber<sup>1</sup>

## **Agudización de la competencia internacional: ajuste sí, capitulación no.**

- Presión sobre salarios y estándares sociales: la espada de Damocles sigue estando encima
- Plataforma de acción para el fortalecimiento de la posición de los trabajadores en el “póker distributivo”: poder de negociación, poder de mercado, poder del Estado.

## **Norte-Sur: el viejo problema básico de la economía global**

- “Globalización” de la globalidad: leves mejorías en las perspectivas para la periferia de la economía mundial
- Dimensión social: ¿recién la recordamos cuando el diablo llama a la puerta?

## **Fortalecimiento del crecimiento económico mundial: el oculto camino real**

- Mucho es lo que se puede hacer, pero el éxito no se fabrica
- La doma de los mercados financieros internacionales: urgente y posible

## **La gobernanza global es buena, pero las armas efectivas las tiene el Estado nacional**

*En la actualidad, los mercados están integrados a nivel mundial. Suele decirse que cada Estado por sí, apenas tiene posibilidades de intervenir en los mercados con pautas regulatorias: sería entonces la ley de la oferta y la demanda, la que determina cada vez más los destinos de las personas en todo el mundo. Existen temores en cuanto a que un tal devenir del mercado desregulado, lleve a una distribución de oportunidades vitales incompatible*

---

<sup>1</sup> Fundación Friedrich-Ebert, Argentina

*con los viejos ideales de justicia de la humanidad. Otorgar una dimensión social a la globalización, significaría organizar globalmente la intervención política en los procesos globales de mercado. Un programa político que cuenta con muchos seguidores, si bien los desafíos reales, son otros.*

---

La globalización es una caracterización general para una serie de procesos de desarrollo diversos, cuyas consecuencias políticas son por demás variadas. Analíticamente, el concepto globalización es difuso, se desdibuja, en tanto sintetiza muy diversos elementos. Si se apunta a aprehender la realidad que el término señala, resulta conveniente dejar ya el concepto a un lado y observar cada una de las dimensiones que lo componen por separado. En parte, la marcha triunfal del concepto de globalización se remite precisamente al desprendimiento del trabajoso manejo intelectual que implica una realidad compleja, y en su lugar, pone a disposición una fórmula sencilla. En el discurso social, la fórmula se convierte en el sustituto de la realidad. Junto con las amplias connotaciones que el término proporciona, la “globalización” como producto intelectual abstracto y humano, deviene en un proceso concreto que tiene lugar externamente y que en el mero marco de un documento o de un artículo, se puede pasar por alto, observar, reconocer, confundir, consentir, incorporar, dominar, configurar, etc. Este abordaje de la fórmula de la globalización entraña el peligro de que tanto el reconocimiento como la capacidad de configuración política se vean seriamente perjudicados. Puede conducir a que se elabore una especie de quimera, en lugar de confrontar los desafíos reales con estrategias adecuadas.

La fórmula “conformación social de la globalización” destaca una determinada percepción del problema (o, para expresarlo más cuidadosamente, la sospecha de un problema), que, al mismo tiempo, se desprende lógicamente de un aspecto central de la condición de la globalización. La condición es, muy esquemáticamente, la siguiente: en la actualidad, los mercados están integrados a nivel mundial. Cada país por sí puede intervenir con carácter regulatorio en esos mercados en muy limitada medida. La ley de la oferta y la demanda es la que determina cada vez más los destinos de la gente en todas partes del mundo. El temor que se perfila es que un funcionamiento desregulado de esta naturaleza conduzca a una distribución de las oportunidades vitales que no se aproxime en absoluto al antiguo ideal de justicia. Porque, puestas en manos del mercado exclusivamente, muchas personas son altamente explotables o desechables. La dimensión social de la globalización apunta a establecer nuevas posibilidades de la intervención política efectiva en los procesos de mercado globales. Este tipo de intervenciones pueden remitirse al poder de una instancia

suprema regulatoria y, si fuera necesario, con capacidad de sanción, o recurrir al poder que detentan en el mercado aquellos que actúan con un sentido de justicia coordinando el accionar de la oferta y la demanda (consumidores, trabajadores).

El esquema planteado parece plausible como reflexión inicial. No obstante, parte de premisas cuestionables. Postula un mundo pre-global de justicia relativa (“bienestar para todos”), en donde las sociedades avanzadas socialmente y concebidas en el contexto de los Estados nacionales, con la ayuda del poder de regulación y gravación fiscal, y también de los carteles sindicales del mercado laboral, sometieron a sus correspondientes empresariados nacionales a una determinada disciplina social. En otras sociedades, en donde las fuerzas progresistas todavía no se han configurado en forma suficiente, se hace necesario – según este punto de vista – luchar en este sentido. En primer término, es esta idea de la estatalidad social arrebatada al capital (o que aún debe arrebatársele), la que lleva a que la globalización aparezca como una amenaza social. Sin embargo, este supuesto, opaca tres aspectos esenciales:

- El Estado social moderno nunca ha sido un esquema de redistribución del capital hacia el trabajo, ni tampoco de los ricos a los pobres. Ha sido y es preponderantemente un esquema de prevención colectiva y – dentro de ciertos límites – de equiparación financiera dentro del sector trabajador. Es este sector quien lo financia, y cuyos aportes lo favorecen, aún cuando en algunos Estados el pensamiento está dominado por la ficción de los “aportes patronales” (que desde el punto de vista económico, no son otra cosa que el salario bruto). En tanto la ciudadanía sostenga este tipo de instancia de prevención colectiva y de solidaridad para con los ciudadanos más pobres a través de sus decisiones políticas, y en tanto también hagan efectivo esto, también el capital resulta móvil.
- El aumento del ingreso de las mayorías, logrado en casi todos los países industrializados avanzados en el transcurso de la década del 60, tuvo lugar durante un largo período de tiempo a costa de un alto crecimiento de la economía, que a pesar de altos crecimientos de la productividad, absorbió grandes sectores de las reservas de fuerza laboral disponibles. La pobreza, que fue ganando territorio desde fines de los años 70 en grandes partes del mundo occidental, tiene su origen primario en las interrupciones del crecimiento y, con ello, el fin de la escasez de fuerza de trabajo.
- Los tiempos de la llamada globalización han sido – desde una perspectiva mundial – épocas de una distribución extremadamente inequitativa del bienestar. Para la

mayoría de las personas, la probabilidad de tener que vivir en la miseria o de participar de los frutos del desarrollo de la productividad mundial, está definida en gran parte desde hace más de cien años por la nacionalidad del mercado laboral en el que hayan nacido. Es decir, lo que divide a las personas entre relativamente ricos y relativamente pobres, son las fronteras nacionales del mundo que aún no ha sido percibido como globalizado. Esto siempre conlleva la suposición de que una mayor permeabilidad de las fronteras – y en ese sentido habla el concepto de globalización – podría reducir antiguas diferencias. No obstante, la distribución geográfica del bienestar y de la pobreza se vincula estrechamente, desde hace mucho tiempo, con la estructura de la economía mundial, con la división en espacios de aglomeración económica y en espacios de escasa actividad económica. En un sentido extremo: el factor que ha promovido el surgimiento y la persistencia de zonas de pobreza en el mundo, es la integración global de los mercados mundiales vinculada a la fragmentación política de los mercados laborales, alcanzada mucho antes de la “globalización”.

Los tres aspectos mencionados sitúan la tarea de la configuración social de la globalización en un contexto, en el que los procesos recientes de globalización se presentan en forma más bien tangencial en relación al síndrome de los desafíos generales. Por un lado, se trata de hacer más social la “vieja” economía mundial. En este sentido, eventualmente, la nueva globalización podría colaborar. Por otra parte, se trata de recuperar el alto crecimiento económico en el que se basaba el capitalismo de bienestar en sus épocas doradas. Esto puede vincularse, entre otros factores, con correcciones de los recientes procesos de globalización. Más allá de esto, también se trata de no perder de vista el primado de la política en el proceso de ajuste de las estructuras previsionales y de solidaridad del Estado social ante las nuevas condiciones contextuales. Esto significa también, no dejarse intimidar por un miedo desmedido frente a la globalización. Por último, también se trata de incorporarse a las recientes condiciones específicas de la globalización y aportar la correspondiente cuota de solidaridad social a través de mecanismos adecuados.

Los siguientes capítulos intentarán analizar los desafíos en los diferentes frentes de lucha, que apuntan a la conformación social del mundo y a trazar, a grandes rasgos, posibles vías de acción. Comenzaremos con el aspecto que ocupa el primer plano del paradigma de la globalización, es decir, el temor a que el mercado global domine de algún modo las preferencias de distribución nacionales. A partir de ello, el panorama se extiende a la cuestión social global, es decir, la brecha entre “países” pobres y ricos (que rige solamente para las correspondientes masas, y no para las élites económicas). Otro capítulo apunta a la variable “crecimiento económico”, que representa una condición básica para la dimensión

social, y de esta forma, toca en particular la cuestión de la estabilidad de los mercados financieros internacionales. En la parte final, se comparan las posibilidades de acción en los diversos frentes a nivel nacional con las perspectivas de los procesos supranacionales.

### **Agudización de la competencia internacional: ajustes sí, capitulación no**

*Presión sobre salarios y estándares sociales: la espada de Damocles sigue encima*

La imagen del mundo globalizado está marcada, sobre todo, por la idea de una competencia internacional cada vez más aguda. Esta representación es correcta. En este sentido, hay varios factores que entran en juego:

- La apertura cada vez mayor de las fronteras nacionales a la importación de bienes y servicios provenientes del exterior, que es, ante todo, una función de decisiones políticas dirigidas a eliminar barreras comerciales y aduaneras.
- El surgimiento cada vez mayor de la competencia a muy bajos precios, consecuencia no sólo de la apertura de los mercados, sino también de la mayor capacidad de suministro y distribución de los países del Tercer Mundo y de Europa Oriental basada en los esfuerzos dirigidos al desarrollo nacional y en las inversiones extranjeras.
- La organización supranacional (en definitiva: global) de procesos de producción de empresas transnacionales. Esto profundiza el efecto de los dos primeros factores.
- Si bien es un factor menos difundido, también se registra una mayor migración de fuerza de trabajo desde los países con bajos salarios hacia aquellos con salarios más altos, lo que también refuerza el impacto de los primeros factores mencionados.

La apertura cada vez mayor de los mercados coloca bajo la presión de la competencia a los productores nacionales, que anteriormente estaban protegidos. En el nuevo contexto, se ven obligados a ajustar la relación precio-rentabilidad de sus productos (bienes y servicios) según estándares internacionales. La seguridad concreta en el puesto de trabajo (y no necesariamente la seguridad de contar con un empleo) tiende a reducirse. La competencia con bajos precios, que es cada vez mayor, provoca que la presión para el ajuste de los costos laborales en los países con altos salarios del “Norte” pueda alcanzar dimensiones tales, que se exprese en claros recortes en los ingresos reales de la fuerza de trabajo

afectada. En casos extremos, el ajuste requerido ya no se puede llevar a cabo, de modo que los oferentes involucrados son expulsados del mercado.

La internacionalización de la actividad empresarial tiene como consecuencia que un país ya no puede contar con las empresas nacionales, su fuerza innovadora y su capacidad de aumentar la productividad, como aliados ante ajustes que se presentarán como necesarios. Lo que sucede cada vez con mayor frecuencia, es que son las mismas empresas las que trasladan su producción hacia zonas de localización industrial más favorables. De esta forma, la zona de localización o emplazamiento industrial es la que debe ajustarse para seguir siendo competitiva. Este tipo de ajuste se orienta en dos direcciones: (a) disminución del factor costos, (b) mejora de las condiciones para lograr altos niveles de productividad (sintetizados en el concepto “fertilidad industrial”). Este factor tiene dos consecuencias:

- La presión hacia el ajuste que surge del mercado mundial se hace sentir rápidamente entre los trabajadores y en las zonas de emplazamiento o localización industrial en cuestión, porque las empresas no toman medidas para amortiguar este efecto, en el sentido de hacer esfuerzos por adaptarse a las nuevas condiciones.
- Los trabajadores y los Estados como instancias de administración de las zonas de localización, son más vulnerables a las presiones.

Sin embargo, los efectos de este proceso no son tan inmediatos y requieren su tiempo. Hay varios factores que moderan la tan temida presión sobre los salarios reales, el seguro social de los trabajadores y las condiciones laborales.

- La producción mundial no es un juego de suma cero, en el que las nuevas capacidades productivas construidas en la zona de localización industrial “A”, junto con los correspondientes puestos de trabajo, reemplazan las capacidades productivas de la zona “B”. La economía mundial crece y la apertura de nuevas zonas de localización industrial para el mercado mundial es parte constitutiva del proceso de crecimiento mundial. En consecuencia, el ajuste necesario en los “viejos” lugares de emplazamiento, es un “ajuste estructural”. Esto significa el abandono de antiguas áreas de producción y el surgimiento de otras nuevas. Desde ya, que esta observación no aplaca el problema del traslado de la producción y del deterioro salarial y social que esto implica. Existe la posibilidad de que se den procesos de traslados de la producción, que no se vean compensados a través de desarrollos productivos nuevos. Este fantasma se cierne cual espada de Damocles sobre las zonas de emplazamiento industrial con altos salarios. Sin embargo, el desplome de

esta espada requeriría que la velocidad y amplitud del proceso de traslado opaque el proceso de innovación permanente. Hasta el momento, no se ha constatado un fenómeno de este tipo.

- Hasta ahora, hay una muy escasa disponibilidad de zonas de emplazamiento industrial baratas para la producción hacia el mercado mundial. Muchas zonas de emplazamiento no son aptas para el mercado mundial, porque no están dadas las condiciones sociales, culturales, políticas y, a menudo, tampoco socioeconómicas. También sucede que otras zonas de producción industrial sólo se prestan para un pequeño espectro de procesos productivos. El desarrollo de otras posibilidades requiere tiempo. Mientras tanto, también continúa el proceso de innovación en los centros industriales del mundo.
- El traslado de la producción siempre está vinculado con altos costos de transacción para las empresas. Es por este motivo que las decisiones sobre traslados de la producción no se toman rápidamente. Cuando se opta por medidas de este tipo, tampoco se revierten tan rápidamente.

A modo de balance intermedio, se puede afirmar que existe una presión cada vez mayor hacia procesos de ajuste, que se origina en la creciente competencia internacional. Sin embargo, esto no significa que exista la necesidad de bajar sistemáticamente los costos salariales y sociales. La competencia del Tercer Mundo que ofrece sus productos a menores precios, en general no ha demostrado, hasta ahora, ser una amenaza social para las zonas de emplazamiento con altos salarios. La perspectiva que presentan en este sentido cada una de las ramas productivas afectadas, refleja una imagen falsa. A pesar de este diagnóstico, no deja de ser cierto que hoy en día las empresas tienen mucha mayor movilidad internacional y, en principio, pueden escoger entre distintas ofertas en lo que hace a zonas de localización industrial – y en este sentido, el costo del factor trabajo resulta decisivo. Para los trabajadores y para el Estado, esto significa que no pueden someter a las empresas a niveles de presión tan altos como en tiempos anteriores. Tanto la soberanía respecto de las condiciones productivas que determinan los costos, como, por ejemplo, la huelga general, se han convertido en armas poco eficaces. El empresariado tiene muchas más posibilidades que antes de poner en juego una zona de localización industrial contra otra, o a un sector de los trabajadores contra otro. Sin duda, su posición de negociación en el ‘póker distributivo’ inmediato ha mejorado, en tanto que ha empeorado la de los trabajadores y la de los Estados como representantes de los intereses de la población de la zona de localización industrial en cuestión. Sin embargo, las empresas se encuentran permanentemente en un campo de batalla con dos frentes de lucha, por así decirlo. Por una parte, negocian con los

factores oferentes en torno a las condiciones más favorables posibles, por la otra, compiten con otras empresas por los favores de los destinatarios de la producción, en definitiva, los consumidores. De este modo, la competencia los obliga a trasladar a sus clientes las ventajas logradas en los costos y que corren a cuenta de sus proveedores – entre ellos se encuentran también los factores oferentes –. Lo que pierde el trabajador, lo gana, según este esquema, el consumidor. Como los trabajadores también son consumidores, ganan -a través de los mercados de bienes y servicios- una porción más o menos significativa de lo que han perdido en manos de los mercados condicionados por la globalización. La pregunta es hasta qué punto las empresas deben realmente someterse a la competencia de precios, o si tienen posibilidades de evitarla a través de diferenciaciones de sus productos, cooperación oligopólica y otras tácticas. Cuanto más aguda sea la competencia en el mercado de bienes, tanto mejor para los consumidores, incluidos los trabajadores. Por otra parte, también crecerá en igual medida la presión que ejercen las empresas sobre sus “proveedores”, es decir, los trabajadores.

*Plataformas de acción para el fortalecimiento de la posición de los trabajadores en el “póker distributivo”: poder de negociación, poder de mercado, poder del Estado*

Los esfuerzos por limitar la redistribución de “abajo hacia arriba” que se da como consecuencia de la globalización apuntan típicamente – como es comprensible – a aquellos mecanismos que han garantizado los intereses sociales a nivel nacional y que ahora se ven sometidos a presiones por la competencia del mercado mundial. Existen dos mecanismos que resultan centrales en este sentido:

- la cartelización de la oferta laboral a través de los sindicatos – es decir la exclusión de la competencia entre quienes buscan trabajo;
- la determinación de las condiciones de trabajo y de remuneración a través de una instancia soberana, el Estado.

Ambos procesos se entremezclan con una mayor movilidad de las empresas en lo que respecta a su sitio de localización productiva. Esto provoca que el sector trabajador nacional y el Estado nacional compitan con otros sectores de trabajadores y otros Estados. La respuesta lógica a este desplazamiento del poder de negociación es un acuerdo sobre las posiciones de negociación entre cada uno de los sectores trabajadores y entre cada uno de los Estados involucrados, que vaya más allá de las fronteras. Esto pone de manifiesto problemas de orden técnico y logístico, aunque también cuestiones de principios. Los acuerdos más allá de las fronteras requieren cierto despliegue organizativo que supera los



recursos disponibles actualmente, al menos, en los sindicatos. Lo que es más importante, sin embargo, es el hecho de que cada una de las zonas de localización industrial se encuentra en una situación de competencia real con las demás. Frente al interés por una posición de negociación más fuerte en el “póker distributivo” con las empresas, se contraponen el interés por una porción, en lo posible grande, de la “torta del mercado mundial” cedida por las empresas, con todos los puestos laborales, ingresos por recaudación impositiva, etc. que ello implica. Los carteles siempre resultan vulnerables frente a la competencia externa agresiva. Si, por ejemplo, la mayoría de la Unión Europea debiera concordar en pautas comunes en lo que respecta a reglamentación de la jornada de trabajo, de las vacaciones o de la protección frente al despido, y, digamos, Gran Bretaña e Irlanda no quisieran adherir, la cuestión fracasaría. Al menos fracasaría, si las reglamentaciones mencionadas realmente se consideran relevantes para la capacidad competitiva debido a los costos que implica, y dado que la preservación de los puestos de trabajo es una cuestión política dominante.

Una forma de evitar esto, es el disciplinamiento de los agentes externos a través de la afirmación de la soberanía. No existe un Estado supranacional con el correspondiente poder coactivo. Sin embargo, en su lugar podrían surgir estándares internacionales vinculantes, que, una vez acordados, sean establecidos por cada país de allí en adelante. Pero, ¿cómo se puede superar el problema de los agentes externos al pautar este tipo de instancias por primera vez? Una vía posible serían los acuerdos entre mayorías, que resulten vinculantes también para las minorías. En este momento, en la Unión Europea se lucha en esta dirección. Otra posibilidad es la moderación de los estándares hasta un grado que permita consenso. Esto es lo que hay detrás de los así llamados “estándares mínimos”. El dilema que presentan es que la reducción del valor normativo necesaria para el consenso, también reduce el impacto social buscado.

De esta forma, los estándares sociales mínimos que se negocian en la actualidad y por los cuales se lucha tenazmente a nivel internacional – es decir, prohibición del trabajo infantil y del trabajo esclavo, prohibición de la discriminación y libertad para la representación de intereses sindicales – resultan muy poco apropiados para reducir efectivamente la presión de la competencia internacional sobre los salarios y la cobertura social. En todo caso, sirven para imponer el respeto por derechos esenciales con la ayuda de acciones de sanción. Incluso, en este punto, el impacto real y el efecto buscado, no se articulan en una relación unívocamente positiva. Pero, no se trata aquí de debatir esta cuestión.

Si se trata de reubicar a las empresas con movilidad transnacional, en el marco de sus obligaciones sociales nuevamente, el camino de los acuerdos internacionales tiene límites

estrechos. Esto significa, que lo que queda es la vía del poder del Estado y del poder del mercado.

- Optar por la vía del poder del Estado exige como condición previa la ampliación del área de impacto del Estado en el mercado mundial. Para ello se requieren Estados más grandes, cuyas economías nacionales no se vean expuestas al mercado mundial bajo cualquier circunstancia y, cuyas reglamentaciones puedan traducirse en presión efectiva cuando sea necesario, como para que los agentes externos de cooperación no sean excluidos del mercado nacional – lo que desde luego requiere también una revisión de las reglamentaciones actuales de la OMC. La reunión de los Estados europeos en una configuración supraestatal, que también tiene competencias regulatorias en el área social, podría servir a estos efectos. Porque entonces sería la conformación de voluntades internas de Europa, la que decide en qué medida se observa el potencial de bloqueo recientemente ganado. Del mismo modo que en los EEUU tampoco son las compulsiones del mercado mundial las que deciden, sino las relaciones de las mayorías dentro del territorio norteamericano.
- El camino del poder del mercado conduce a que las fuerzas de trabajo sean escasas, y, por ello, la competencia por *dumping* no tenga cabida en el mercado laboral. Esto requeriría hoy un crecimiento económico relativamente alto. En un futuro no muy lejano, el envejecimiento existente en todas las sociedades occidentales podría provocar escasez de la fuerza de trabajo necesaria, y de esta forma, se tornaría superfluo el problema de la presión sobre salarios y estándares sociales condicionada por la globalización.

La alternativa general del restablecimiento del amenazado poder de negociación de los trabajadores, es lo que asegura la cuestión de la redistribución a través de la competencia en los mercados productivos. En este sentido habría que garantizar que no se conformen grupos privilegiados de trabajadores que se aseguren buenos ingresos en sus respectivos segmentos del mercado laboral y aprovechen las ventajas en los precios, resultado de los salarios deprimidos de otros grupos de trabajadores (por ejemplo, el personal de servicio). Esto significaría la explotación de los trabajadores mal remunerados por parte de aquellos bien remunerados (y no a través de las empresas). En la medida en que sectores de los trabajadores logren conformar cárteles a nivel internacional y, de esta forma, puedan luchar por altos salarios también en los mercados internacionales pero otros sectores de los trabajadores no puedan hacerlo, surgirán exactamente este tipo de situaciones.

También habría que asegurar que ante la agudización de la competencia, no se sacrifiquen determinados derechos que deberían ser innegociables, por ejemplo, la protección para la maternidad, la seguridad física en el puesto de trabajo o la cobertura médica adecuada. En este sentido, se pueden implementar dos mecanismos.

- Separar aquellos asuntos que no deben ser regulados necesariamente a nivel de las empresas o de la fábrica (por ejemplo, cobertura médica) del status de trabajador y vincularlos con el status ciudadano. La financiación tendría lugar entonces a través de aportes de los ciudadanos – incluidos los trabajadores – que se efectúan directamente a la obra social o al presupuesto nacional que, a su vez, financiaría el sistema de cobertura de salud. Esta vía reduce el problema –en definitiva, ficticio– de los costos salariales y traslada el objetivo social correspondiente, desplazándolo de la competencia por los costos a los mercados de bienes.
- Aquellos asuntos que están vinculados indisolublemente al trabajo, pueden regularse legalmente a nivel nacional. Los costos adicionales eventuales que puedan surgir en una zona de localización nacional -porque otras zonas de localización tengan reglamentaciones más laxas-, pueden neutralizarse a través de reducciones salariales (financiamiento a cargo de los trabajadores), o desde de la caja del Estado (financiamiento a cargo del ciudadano). En las condiciones planteadas más arriba, esto no equivaldría a ningún subvencionamiento a la empresa. Obligada por la competencia, esta trasladaría todas las ventajas en los precios a los consumidores. Sin embargo, a su vez serían los consumidores nacionales quienes, en mucha mayor medida, renunciarían a una parte de esas ventajas en los precios en aras de imponer los intereses sociales declarados políticamente prioritarios. O bien serían los trabajadores quienes optarían, por ejemplo, por una combinación de algo más de vacaciones y algo menos de salario.

### **Norte-Sur: el viejo problema esencial de la economía global**

*“Globalización” de la globalidad: leves mejorías en las perspectivas para la periferia de la economía mundial*

Si se extiende la mirada hacia los países en desarrollo, la óptica se distorsiona. En primer plano no se encuentra la contraposición entre actores móviles e inmóviles, entre trabajo y capital, sino la violenta discrepancia entre el estándar de vida de las masas de los países altamente desarrollados del “Norte” y los países pobres del “Sur”. Esto no es producto de

los últimos desarrollos que hacen cada vez más permeables a las fronteras, y que hoy en día están comprendidos en el concepto de globalización, sino que es un viejo y conocido fenómeno de los tiempos ‘pre-globales’. La pregunta central sería entonces: ¿qué impacto tiene la ‘globalización’ sobre la discrepancia en las oportunidades de vida entre el ‘Norte’ y el ‘Sur’? Las perspectivas del Sur de achicar esta distancia ¿son cada vez peores?

Desde el punto de vista del ‘Norte’, los países en desarrollo aparecen fácilmente como parte del problema de la globalización; ya que de ellos parte la presión de la competencia que amenaza – según lo que se teme – con imponer estándares bajos a nivel mundial. Por otra parte, los países en desarrollo, en tanto no pertenezcan a la categoría de ‘tigres’, son vistos frecuentemente como los perdedores de la globalización.

Lo que se esconde detrás de este planteo, es que, en realidad, están mucho más expuestos a la empresas que accionan a nivel internacional que los países industrializados del Norte, porque tienen menos recursos para poner en el platillo de la balanza. En general, no cuentan con mercados atractivos ni tampoco con buenas condiciones para alcanzar altos niveles de productividad o una producción de alta calidad. En consecuencia, sólo podrían competir a través de los precios de los factores intervinientes en la zona de localización industrial, es decir, a través de bajos salarios y exenciones impositivas. Cada país en desarrollo comparte estas ventajas con los otros países en desarrollo. Es por esto que, justamente, en aquellas áreas productivas que pueden trasladarse fácilmente, se ven expuestos a una competencia feroz entre sí mismos.

El hecho de que los países en desarrollo sean los perdedores de la globalización, pone de manifiesto una presión política que los lleva a exponerse a la competencia global por la localización industrial y ni intentar, siquiera, una dinámica propia de acumulación nacional, a través de la supresión selectiva de los movimientos de bienes y de capital más allá de las fronteras. Finalmente, se destaca el peligro que implica la integración en el mercado mundial, en cuanto a la posible desarticulación de los mercados locales, lo que conduce al empobrecimiento de amplios sectores de la población, aún cuando algunos indicadores macroeconómicos nacionales como el producto bruto interno, tengan un desarrollo positivo. Esto significa que el desarrollo económico en un mercado global, excluye a muchas personas.

Es preciso aclarar dos cuestiones:

- ¿En qué medida los países en desarrollo de la economía mundial ‘globalizada’ de la actualidad tienen una posición peor que en el mundo no globalizado del pasado?

¿De qué factores depende un empeoramiento de sus posibilidades de desarrollo, y de cuáles, eventualmente, una mejora de las mismas?

- ¿En qué medida los países desarrollados tienen la opción, en la actualidad, de evitar los aspectos desfavorables de la globalización?

Desde siempre, el problema central de los llamados países en desarrollo fue su status “periférico” en la economía mundial. Como sitios de avanzada de la acumulación de capital, contaban con menos chances que las zonas “centrales” de la economía mundial. Para el capital móvil internacional no resultaban nada atractivos, más allá del acceso a algunas ventajas naturales de la zona de localización industrial (clima, recursos naturales) y, más adelante, también la fuerza de trabajo no calificada y barata. Las desventajas de la “periferia” pueden sintetizarse con el concepto de la reducida “fertilidad industrial” (esto incluye la infraestructura física, capital humano, densidad productiva existente, proximidad de los mercados, factores culturales, estabilidad política). Para la “periferia” las posibilidades de desarrollo se dan a través de dos estrategias:

- superación general del status periférico a través de una sucesiva mejora de la “fertilidad industrial”;
- mejor aprovechamiento de las ventajas periféricas específicas del factor costos bajos.

En tanto que la primera estrategia, según el principio de List de las tarifas aduaneras educativas pretendería un desacoplamiento selectivo del mercado mundial, la segunda estrategia se ve claramente favorecida por los procesos comprendidos bajo el término “globalización” (deseconomías de distancia reducidas, mercados del Norte más abiertos, flujo de información marcadamente mejor). Visto de este modo, la globalización otorgó más opciones a la periferia. Los países en desarrollo pueden optar por la primera estrategia, si es que se ven en la situación política como para hacerlo (alguna vez el camino que tomaron Alemania, los EE.UU. y Japón, después de la Segunda Guerra Mundial el camino del Este Asiático). Sin embargo, si no estuvieran dadas las condiciones sociales y políticas para llevar adelante esta acción que requiere un esfuerzo sostenido, la segunda estrategia ofrece mejores chances, tal como fue el caso antes de la globalización a fines del siglo XX. Sucede que las empresas transnacionales pueden asumir gran parte de ciertas tareas de desarrollo, que alguna vez fueron prerequisite para acceder al mercado mundial. Sin embargo, sea cual fuere la estrategia que elijan, los países en desarrollo tienen un claro

interés en que la globalización, en lo que a mercado de bienes y servicios respecta, no se vea bloqueada por los frenos del Norte.

Sin embargo, cabe preguntar en qué medida la globalización no perjudica, paralelamente, una estrategia de desarrollo que durante determinado tiempo requiere una protección parcial frente a la competencia externa. Para plantearlo más claramente: ¿serían posibles, hoy en día, “en la era de la globalización” los éxitos de desarrollo del Este Asiático de los años 60, 70 y 80? Sería precipitado responder que la crisis financiera del Este Asiático de 1998 habría demostrado hacia dónde se dirige ese tren. Esas crisis se vincularon directamente con factores específicos y evitables, que desarrollaré en el capítulo siguiente. Sin embargo, lo que es correcto en esta respuesta es que la nueva vulnerabilidad es, en no poca medida, el resultado de cambios de rumbo políticos tomados bajo la presión ideológica del espíritu neoliberal de estos tiempos y, tal vez, muy concretamente de la presión política de los EE.UU. No todos los países han cedido frente a esta presión. Algunos ejemplos de esto serían la India y China. Ambos países, así como la recuperación, en parte fenomenal, de los países en crisis del Este Asiático, hablan en favor de la tesis que señala que una política de integración selectiva en el mercado mundial aún es posible hoy.

Los ejemplos negativos del Tercer Mundo, por ejemplo la serie de países africanos fracasados o la crisis crónica de los países latinoamericanos, alguna vez signados por la esperanza, tampoco comprueban una suerte de enemistad con el desarrollo inherente a la globalización. Las raíces de esta trampa problemática se retrotraen en el tiempo mucho más allá de la globalización tal como se la entiende hoy. Todas estas problemáticas tienen mucho más que ver con políticas económicas incorrectas, sean cuales fueren los motivos que las originan y que las vayan a originar en el futuro. Pero también tienen que ver con la posición de estos países en la división internacional del trabajo. Las crisis de desarrollo que atraviesan, aún cuando se diferencien en muchos aspectos importantes, se vinculan con una doble dependencia del mercado mundial: (a) la dependencia de un espectro extremadamente reducido de bienes de exportación para la adquisición de divisas, y (b) la muy limitada capacidad de sustitución de importaciones, es decir, una dependencia de las importaciones en un amplio frente, que resulta difícilmente superable. Más allá de lo “hechas en casa” que puedan ser, en muchos sentidos, las crisis de desarrollo, los problemas que los países no pueden resolver se desprenden de la forma en que se insertan en la economía mundial. Si se quiere, son los problemas de una globalidad, que para las zonas periféricas de la economía mundial ya eran una realidad desde hace tiempo, antes aún de que se creara el concepto de globalización. La globalización, a la que hoy se mira con tanta fascinación, trae poco nuevo para los países estructuralmente periféricos – excepto, como ya se señaló, una ligera mejora de sus perspectivas.

*Dimensión social: ¿recién la recordamos cuando el diablo llama a la puerta?*

El concepto programático de la dimensión social de la globalización para la periferia – “globalizada” desde hace tiempo – debería concentrarse, sobre todo, en las desventajas específicamente estructurales que se desprenden del status periférico en el entramado de la economía mundial. El eje de acción central aquí sería reducir estas desventajas para mejorar las chances de crecimiento económico de la periferia – base de un alto nivel de vida para las personas. Un segundo eje apunta a las estructuras económicas en la periferia, con el objetivo, de impedir la marginación de amplios sectores de la población. Los dos ejes mencionados no van de la mano: el segundo podría requerir algunos renunciamentos por parte del primero. Lo importante, sin embargo, es que el primer eje mencionado, es decir, la reducción de las desventajas específicas de la periferia, solamente pueden emprenderse en la “comunidad internacional”, mientras que el segundo eje de acción recae, en primer término, en el ámbito de competencia de los países en desarrollo. La “comunidad internacional”, no obstante, puede intervenir en la política interna en favor de los sectores socialmente débiles.

La ayuda al desarrollo tradicional, en el sentido de financiación de los proyectos de desarrollo junto con las correspondiente transferencia de conocimientos, es un concepto por demás débil en las estructuras del subdesarrollo, aún cuando tenga un significado extremadamente alto para algunos presupuestos nacionales en particular. Mucho mayor impacto tienen las intervenciones en las estructuras de la oferta y la demanda que apuntan a:

- elevar las posibilidades de venta de los productos provenientes de los países en desarrollo en los países industrializados;
- elevar los precios que alcanzan las exportaciones de los países en desarrollo;
- al mismo tiempo, facilitar la protección selectiva en los mercados internos de los países en desarrollo;
- dirigir las nuevas inversiones productivas más marcadamente hacia los países en desarrollo (en forma similar al accionar de la política de desarrollo regional al interior de cada país);
- eliminar en forma rápida y favorable las situaciones de endeudamiento que se presentan como bloqueos al desarrollo;
- facilitar a los países en desarrollo el empleo de conocimientos en la producción que cuenten con protección comercial;

- facilitar el acceso a los mercados laborales del “Norte” a las personas provenientes de los países en desarrollo.

Ese tipo de medidas de “política estructural global” (el concepto en boga tiempo atrás para esto era “nuevo orden económico internacional”) se dirigen, en parte, hacia algo más de globalización (mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo) pero, en parte, también apuntan a reorientar el rumbo de las fuerzas del mercado en beneficio de la periferia en forma activa e inteligente, estimando costos y beneficios en cada acción. Es preciso señalar que podría lograrse una transformación decisiva a través de una política que abra a la “globalización” la única área de la economía nacional que todavía está ampliamente protegida: los mercados laborales. Dentro de los Estados nacionales, la migración de los habitantes de la periferia a las zonas de concentración económica, es una dimensión importante de la equiparación entre las regiones más y menos prósperas. Sin embargo, esta equiparación a nivel de la economía mundial está, hasta ahora, prácticamente cerrada. La periferia de la economía mundial, es decir: el “Sur”, sólo tiene limitadas posibilidades de enviar a su gente a los mercados laborales del centro. El acceso a estos mercados sigue siendo un privilegio, en términos generales, de los ciudadanos de los países industrializados. De esta forma, a través de las limitaciones en el acceso a los mercados laborales, los países industrializados no solamente protegen a su propia fuerza de trabajo que de otra forma debería competir con los inmigrantes, sino que también garantizan a sus ciudadanos las ventajas de la – controlada - globalización sobre los bienes de mercado, es decir, las mercaderías baratas de los países con bajos salarios.

En términos generales, son los países industrializados y aquellos que gracias a una política de desarrollo exitosa logran abrirse hacia ellos, los que siempre usufructúan las ventajas de una globalización asimétrica. Ceder voluntariamente los privilegios que esto implica, sólo podría tener sentido para estos países en caso de cumplirse, al menos, una de las dos condiciones siguientes:

- Los beneficios de la periferia no significa desventajas para el centro, ya que significa un aumento paralelo de la “torta” a repartir, es decir que la política estructural global puede ser dosificada de modo tal, que surjan impulsos adicionales hacia el crecimiento para la economía mundial y en este proceso se perfilen también nuevos nichos protegidos para los trabajadores con altos salarios del Norte. Es posible que de esta manera se amplíen también las chances en el contexto del envejecimiento drástico que experimentan todos los países industrializados junto con la retracción demográfica vinculada con esta tendencia.



- El empeoramiento sostenido de la periferia conduce a procesos incontrolables que también provocan perjuicios sensibles a los países industrializados. En sus tiempos, Willy Brandt dijo en relación al informe de la Comisión Norte-Sur que el presidía: “...De otro modo, a todos nosotros nos va a venir a buscar el diablo”. Es posible que en los hechos del 11 de septiembre de 2001, este demonio haya hecho una breve entrada en escena.

En general parece cundir cierto escepticismo, en cuanto a que el mundo político fragmentado a nivel nacional esté en condiciones de apuntar a una dimensión social de la globalización, en el sentido de una redistribución de las oportunidades de vida en el marco de la justicia social. La reflexión debería concentrarse en forma realista en torno a las posibilidades de un juego económico de suma positiva. Esto también comprendería un compromiso político más fuerte por parte de los países industrializados en aras del progreso de los países en desarrollo. Todo lo que colabore a superar el bloqueo de desarrollo interno en el Tercer Mundo es parte de la tarea de otorgar una dimensión social a la globalidad. Es que este tipo de bloqueos internos son siempre tan importantes, probablemente, como las condiciones de la economía mundial favorables. La intromisión en cuestiones internas de los países en desarrollo sería por demás recomendable, si bien con una orientación más “esclarecida” que las formas de intervención en el mundo tal como las conocemos y se han llevado a cabo hasta ahora, sin excepciones. Una vez más se plantea la pregunta acerca de cuál sería la motivación que induzca a una forma de proceder más “esclarecida” en el sentido mencionado. ¿Es que también para esto necesitamos que entre en juego el miedo ante las catástrofes que se presentan?

Una dinamización de las economías de los países en desarrollo favorecería, indudablemente, la mejora sostenida de amplios sectores a largo plazo. Sin embargo, la actual generación de pobres puede quedar afuera. Se requieren medidas adicionales para posicionar mejor también a esos sectores. Esas medidas van más allá de la redistribución. Los ejes de acción son:

- redistribución de recursos productivos, por ejemplo, la tierra;
- aumento de la oferta de los bienes públicos esenciales (educación, cobertura médica);
- protección de los circuitos económicos locales que absorben a gran parte de la población frente a las revoluciones productivas precipitadas, vinculadas a la integración en las relaciones de intercambio internacionales.

Estas son cuestiones que se negocian en el sistema político del correspondiente país (en ocasiones por vías violentas). Pero, la intervención desde el exterior cuando apoya a las fuerzas correctas apuntando a las metas correctas, puede aportar al impulso de relaciones con un sesgo social más marcado.

### **Fortalecimiento del crecimiento económico mundial: el oculto camino real**

*Mucho es lo que se puede hacer, pero el éxito no se fabrica*

Gran parte de los problemas sociales que en los países industriales se atribuye hoy en día a la globalización, tiene que ver directamente con la ralentización del crecimiento económico. Para expresarlo con mayor precisión, esta ralentización está vinculado con la falta de adaptación de las estructuras de distribución determinadas políticamente. Las estructuras de las que se trata tienen que ver con (a) el mercado laboral y (b) con el Estado social. Este último está concebido como el socio de la economía de pleno empleo, más aún, una economía de pleno empleo sobre la base de salarios que también resulten “aceptables” en sus niveles inferiores. Este tipo de economía de pleno empleo ya no resulta compatible actualmente con aquella de estructuras de mercado laboral que no resultaban problemáticas en los tiempos de alto crecimiento. La polarización social como consecuencia del desempleo masivo (modelo del proceso de Europa Continental) o los mercados laborales desregulados sin compensación social (modelo del proceso norteamericano) podría evitarse con la ayuda de reformas adecuadas al mercado laboral. Países como Dinamarca, Suiza, Austria, y también con algunas limitaciones Holanda, muestran acciones en ese sentido. Este tipo de reformas, sin embargo, no pueden obtenerse sin costos por ello. Muchos trabajadores tuvieron que hacer sacrificios para que otros no “caigan detrás”.

Sin embargo, la necesidad de ajuste es menor, los costos son más bajos, cuando el crecimiento económico es alto. En el contexto de determinados bloqueos políticos que obstaculicen el camino hacia un ajuste de las estructuras del mercado laboral, el crecimiento económico más alto conduce directamente a resultados sociales más aceptables. La presión del problema aumenta a un ritmo menor y a partir de determinado índice de crecimiento sostenido a más largo plazo, esta presión se reduce. Esto es válido para los nuevos problemas sociales de los países industrializados con alto desarrollo y también para el viejo problema del desnivel en el grado de bienestar entre el Norte y el Sur. El sostenido crecimiento económico en niveles altos es, al mismo tiempo, el camino real hacia la configuración social de la economía global, globalizada o en proceso de globalizarse. En este sentido, dar una dimensión social a la globalización significa: dinamizar la economía global.

Esto plantea un interrogante acerca de qué nos aparta de transitar el camino real. En nuestro contexto, cabe plantear particularmente si es que existen trabas para el crecimiento condicionadas por la globalización. Hasta ahora, se ha señalado que los déficits en las regulaciones vinculados a la globalización, por ejemplo, en lo que hace al manejo dirigido de la macroeconomía, incide sobre el buen funcionamiento de la economía mundial y ha demorado el crecimiento económico a nivel mundial. Hasta qué punto esto es correcto, no es una cuestión sobre la que nos extenderemos aquí. Más adelante, se desarrollará especialmente la cuestión de los peligros específicos que implican los mercados financieros regulados en forma insuficiente. La confluencia temporal de una retracción significativa del crecimiento con los procesos centrales del síndrome de la globalización (procesos continuos pero de ningún modo completos de liberalización de los mercados de bienes y servicios; avance de la organización transnacional de los procesos productivos dentro de las empresas o de agrupaciones empresarias; amplia liberalización de los mercados financieros; migración más allá de las fronteras nacionales, si bien tanto ahora como en tiempos pasados, muy limitada) no resulta suficiente para demostrar una relación causal. El fulgor y decadencia del orden de Bretton-Wood son fenómenos, por cierto, mucho más complejos como para poder ser sintetizados en la variable globalización. No obstante, la evidencia empírica del retroceso en el crecimiento – a pesar del “boom del siglo” norteamericano de los años 90 – plantea un grueso interrogante respecto de la tesis vigente sobre el efecto de aumento del bienestar que tendría la globalización. La integración global de los mercados, que está en proceso de avance, puede vincularse con una eficiente organización de la producción a nivel mundial, ya que se aprovechan las ventajas comparativas de costos y tal vez también, porque se obtienen rendimientos de escala adicionales. Pero, lo que representa una fuente mucho más importante de prosperidad, es decir, la ampliación del potencial productivo, puede perder fuerza en este contexto.

No faltan propuestas por parte de las Ciencias Económicas respecto de qué se puede hacer. Muchas de estas propuestas apuntan hacia las así llamadas acciones “no -regret”, es decir, medidas que nunca pueden resultar perjudiciales. Sin embargo, economistas de renombre se muestran escépticos en lo que respecta a la posibilidad real de lograr un crecimiento económico mundial alto y sostenido. Las acciones “no -regret” apuntan a:

- una demanda estable y las correspondientes expectativas estables, que se apoyan a través de una combinación adecuada de política fiscal monetaria y salarial;
- el impedimento de shocks macroeconómicos que se presentan bajo la forma de crisis de endeudamiento, lo que se garantizaría a través de (a) una regulación y

control adecuados del sistema de créditos, (b) a través de medidas de precaución adecuadas para reducir los perjuicios que pudieran producirse en casos de crisis, (c) a través de un manejo adecuado del tipo de cambio;

- el impedimento de shocks de precios en insumos importantes (como por ejemplo, la energía) lo que se podría garantizar a través de (a) una regulación adecuada de los mercados correspondientes, (b) una administración de recursos previsoras;
- una rentabilidad atractiva de las inversiones productivas, que se podría asegurar a través de intereses reales bajos;
- un alto grado de innovación empresarial, que se podría favorecer mediante (a) la promoción del empresariado, en especial también a través de estructuras, que apoyen el accionar empresarial en el llamado “nivel meso”,(b) la producción de conocimiento tecnológico financiada por el Estado, (c) la eliminación de reglamentaciones que supongan trabas a la iniciativa empresarial, (d) la promoción de la competencia y la eliminación de fuentes de rentas;
- mercados de producción y de factores flexibles, que se ajusten con las menores fricciones posibles a las nuevas condiciones (demanda, competencia, innovaciones);
- gran disponibilidad de “capital humano”, que se puede lograr a través de formación y capacitación adecuadas.

No son pocas las controversias en torno a las recomendaciones para el logro de estos fines, como por ejemplo, el estímulo de la demanda masiva a través de la redistribución o la promoción de la inversión vía restricciones salariales y desgravaciones fiscales. Debemos dejar y constatar en esta falta de acuerdo, el hecho de la total falta de claridad reinante sobre cómo se puede alcanzar un crecimiento acelerado, objetivo intermedio por demás importante para proporcionar una dimensión social a la globalización. Sin embargo, se puede afirmar algo: el grado intermedio de interdependencia global que se ha alcanzado hasta ahora requiere soluciones “globales”. También es posible que uno u otro país logren desprenderse de la tendencia mundial de crecimiento y alcancen niveles más altos, asegurándose un mejor lugar en el mercado mundial. Tanto en tiempos pasados como presentes, éste es el verdadero objetivo para los países en desarrollo. Al mismo tiempo, no obstante, la dinámica del mercado mundial representa un factor central para la ecuación de crecimiento económico para todos los países, tanto los relativamente exitosos como los que no lo son. Esto significa que cada país tiene gran interés en que en el resto del mundo la

economía crezca a un ritmo sostenido. La dinamización de la demanda mundial, de la que todos se benefician, también debe ser válida como objetivo conjunto de la comunidad internacional. Aunque sea sólo por el gran peso que detentan, a las grandes economías nacionales (EEUU, el área de vigencia del Euro, China, Japón) les compete una particular relevancia –bajo el aspecto normativo de la configuración social de la globalización podría decirse: una especial responsabilidad-. La excepcional expansión norteamericana y el fenomenal crecimiento de China deben verse en los años 90 como soportes de la coyuntura mundial, en tanto que la afectada economía japonesa actuó como un freno sobre el resto del mundo. Dentro de esta perspectiva, podría caracterizarse a la Unión Europea como un pasajero que viaja “colado” en este proceso.

Desde luego que a partir de la responsabilidad conjunta en relación a un crecimiento mundial de este tipo -tan decisivo para la construcción de la dimensión social del mundo- no se desprende la necesidad de un proceder conjunto. Si la economía mundial se ve más favorecida cuando todos los grandes países hacen sus “deberes” o cuando acuerdan entre sí la política económica, es un interrogante que no puede despejarse con una respuesta definitiva. La idea de una coordinación político económica global es tan posible –parcialmente- como controvertida y hasta cuestionable en aspectos concretos y relevantes. Cosas como la regulación de los mercados financieros globales (ver abajo), el impedimento de shocks mundiales de precios o una administración de recursos previsora (incluyendo la garantía ecológica del crecimiento económico) son claros candidatos para un proceder consensuado. No resulta tan convincente, en lo inmediato, que esto también sea válido en lo que respecta a la estabilización de la demanda, el fortalecimiento de la iniciativa empresarial, el impulso de la innovación tecnológica, la flexibilización de la estructuras de oferta o la formación de capital humano.

#### *La doma de los mercados financieros internacionales: urgente y posible*

El territorio en donde “la globalización” puede observarse en forma más directa, es el de los mercados financieros. Los avances en las tecnologías de la comunicación y las acciones de liberalización de muchos países, entre ellos todos los países industrializados, han creado un verdadero mercado global para los títulos del mercado financiero (títulos de la deuda y de propiedad, divisas, derivados). Muchos países en desarrollo también han abierto ampliamente sus fronteras a las transacciones financieras. Sin embargo, otros se han mantenido al margen, al menos hasta ahora.

Entretanto, resulta evidente que la globalización de los mercados financieros conlleva serios peligros tanto para las economías nacionales (con consecuencias sociales

potencialmente devastadoras) como también para la economía mundial en su totalidad. Estos peligros se vinculan definitivamente con la forma de funcionamiento de los mercados para los títulos financieros –al contrario de los mercados de producto y laborales-. En esto existe un fuerte elemento especulativo y puede disparar escaladas que si bien apenas tienen que ver con los procesos de la economía real, en donde se trata de la producción y venta de bienes y servicios, tienen graves efectos sobre la economía real. La probabilidad y dimensión de este tipo de crisis financieras van más allá de las redes de seguridad involucradas en los diversos niveles, el nacional y el internacional. Aquí, la globalización de los mercados financieros conlleva una urgente necesidad de acción. Los países que abren sus mercados se enfrentan a la tarea de hacer que su sistema de créditos sea más seguro ante eventuales crisis (petición de capital propio, control bancario, etc.) y de acordar la liberalización de cada mercado parcial para avanzar en este sentido. La comunidad de naciones debe elaborar reglamentaciones de vigencia internacional, que impacten sobre el comportamiento de deudores e inversores de capital, que resulte menos probable el surgimiento de situaciones de crisis de endeudamiento. Debe establecer mecanismos de control que permitan detectar precozmente la aparición de estas situaciones. Y también debe tomar precauciones para que, en caso de crisis, puedan limitarse al máximo los perjuicios.

Este espacio no está destinado a discutir los pro y contra de acciones más específicas dirigidas a una “arquitectura financiera” internacional más robusta. En el correspondiente debate que se llevó a cabo intensamente tras las grandes crisis financieras de 1998/1999 y que, entretanto, se ha desviado a los ámbitos técnicos específicos fuera de las luminarias políticas, se entrecruzan los criterios de los grupos de intereses y aquello que resulte técnicamente adecuado. Muchos tienen la impresión de que los grupos de intereses limitan mucho más el espectro de opciones políticamente realizables, que lo que sería necesario si el objetivo fuera realmente el impedimento y manejo de las crisis. Los grandes países industrializados, y entre ellos especialmente los EEUU, tienden a limitar las intervenciones reguladoras en los flujos financieros internacionales. Ponen en primer plano los aspectos positivos de los mercados financieros libres y el descenso en el nivel de bienestar que implicaría recortar la libertad de estos mercados. El argumento implícito es: las crisis ocasionales que, pese a la existencia de una mayor transparencia, de control bancario, etc. puedan surgir en el futuro, son el precio a pagar por el efecto general de mayor bienestar teniendo mercados financieros lo más libres posibles. Evitar las crisis excesivamente secaría los flujos financieros internacionales demasiado. No en última instancia, esto afectaría a los países en desarrollo.

Sin entrar en el detalle del debate en torno a la regulación, aquí se puede registrar cierto escepticismo generalizado. Las grandes “historias exitosas” del desarrollo emergente fueron escritas en gran parte bajo el régimen de mercados financieros fuertemente regulados. También la “época de oro del capitalismo” con su drástico aumento en el nivel de vida de las masas en los países de la OCDE fue restrictivo en lo que hace a los flujos financieros más allá de las propias fronteras. Por el contrario, la liberalización sucesiva de los mercados financieros –equiparable a su “globalización” - estuvo ligada a un fuerte retroceso del crecimiento económico mundial. Aun cuando esta observación no justifica la tesis que señala a la globalización como culpable del retroceso del crecimiento, somete a difícil prueba la tesis del efecto de aumento del bienestar que tendrían los mercados de capital más abiertos. Esto habla en favor de priorizar la protección de los países pobres ante duros reveses económicos -que para ciertos sectores adquieren dimensiones existenciales- antes que privilegiar una eficiencia global cuestionable.

Sin embargo, también los países en desarrollo están frente a nuevas exigencias. Tienen la posibilidad de protegerse frente a los riesgos inmediatos de los mercados financieros insuficientemente regulados –si bien tampoco pueden protegerse del menor crecimiento derivado de otros lugares a raíz de las crisis financieras. No existe ninguna necesidad de proporcionar a los capitales extranjeros acceso sin control a los títulos del mercado financiero nacional, es decir, permitir que personas y empresas nacionales tomen créditos extranjeros a voluntad. En un contexto de dimensión social de la globalización habría que impulsar a los países en desarrollo a conservar –o reintroducir- controles de tráfico de capital acordados según la capacidad del país y la situación coyuntural y, de ningún modo, dejar estos procesos librados a la presión de la liberalización. Suele argumentarse que esto limitaría el flujo de capital que requieren con urgencia los países. Pero éste es un planteo infundado, ya que las únicas formas de flujo de capitales que son sobre todo recomendables para el desarrollo de una economía nacional, en especial las inversiones extranjeras directas y, ocasionalmente, los créditos para la prefinanciación de emprendimientos de inversión y comercio exterior, también han sido siempre posibles sin la apertura de los mercados financieros. En cuanto se vislumbran réditos –una función de las perspectivas de la economía real de un país- las empresas extranjeras compiten por el privilegio de poder tomar las correspondientes inversiones.

*La gobernanza global es buena, pero las armas eficaces la tiene el Estado nacional*

La estructura espacial de larga data de la economía mundial interdependiente y con división del trabajo está ligada a inmensas discrepancias sociales. Los países ricos,

altamente desarrollados podrían aportar mucho para la reducción de las diferencias. En primer lugar sería conveniente introducir cambios en los parámetros de mercado vigentes ahora. Por un lado, éstos pasan por la apertura de los mercados de bienes y servicios, y por otro, por las intervenciones políticas en los acontecimientos del mercado, con el objeto de influir sobre la distribución espacial de las inversiones productivas y también de flexibilizar los derechos de propiedad (por ejemplo, de los acreedores o propietarios de patentes). Parte de estas medidas sólo puede imaginarse en forma razonable a nivel de los convenios internacionales multilaterales. Pero al menos los grandes países industrializados –o la conformación supranacional de la Unión Europea- pueden hacer un aporte significativo para presentar vías más favorables para los países pobres de la periferia. Las dificultades existentes en torno al surgimiento de un régimen global más amigable para con la periferia no puede ser una coartada para la abstención relativa en materia norte-sur de los grandes países industrializados, abstención que no debe engañar respecto de su activismo en materia de políticas de transferencia.

Aquellos procesos de desarrollo de los últimos tiempos que tornan las fronteras nacionales cada vez más permeables y que se expresan desde hace unos diez años con el término “globalización”, se prestan en general para moderar las desventajas específicas de la periferia. De esta forma pueden ser vistos como una parte de la “dimensión social” de la economía global. En un aspecto específico, la reciente globalización conlleva la amenaza concreta de crisis que para mucha gente de la periferia, van de la mano de estados de grandes carencias económicas. Estos peligros pueden reducirse con la ayuda de regulaciones adecuadas y es tarea de la comunidad internacional. Si se toma en consideración la distribución de los pesos políticos, puede decirse sin exagerar demasiado: la responsabilidad es de los EEUU. En tanto la arquitectura financiera internacional siga siendo lábil, con la ayuda de los controles de tráfico de capital cada Estado del Tercer Mundo tendrá, además, la posibilidad de mantener alejado de su país este específico peligro de la globalización.

Entretanto, los verdaderos perdedores de la globalización se pueden entrever en los centros de la economía mundial. Son todos aquellos que están en la lucha distributiva con los dueños del capital: los trabajadores, que en el mercado laboral se confrontan cada vez más con el dúpung de la competencia extranjera, y los contribuyentes vinculados a cada lugar, que deben asumir una porción mayor del financiamiento de prestaciones públicas. Para contrarrestar esto sólo sirve, en definitiva, la conformación de fuerzas que accionen a nivel supranacional en sentido contrario: acuerdos más allá de cada país que establezcan estándares, es decir, carteles. Para esto, las chances se ven mal en general, por varios motivos. Pero los problemas reales no se ubican actualmente en el nivel fundamental que



se presenta en la contraposición entre las partes del mercado que se han tornado móviles y aquellas que siguen siendo estáticas, en sus formas puras. La creciente polarización social, que también se pone de manifiesto en muchos países industrializados, no es consecuencia de la globalización, sino de la falta de ajuste del mercado laboral y del Estado social a las condiciones que implica la ralentización del crecimiento económico. Cuando se intenta señalarlos como problemas de la globalización y combatirlos como tales, sólo se desvía la atención de lo que realmente debería hacerse. Sin embargo, esto tiene que ver en gran parte con el margen de maniobra política de cada país.

Cabe destacar que, pese a los aspectos señalados, no se debe excluir totalmente que, en tiempos venideros, una mayor competencia internacional (vinculada a las zonas de localización industrial) –dimensión central de la globalización económica- ejerza más presión sobre los márgenes existentes para la redistribución nacional. Frente a esta presión podrán ofrecer mejor resistencia los Estados grandes, económicamente diversificados, con una proporción relativamente baja de comercio exterior, ya que están mejor equipados para un eventual desacoplamiento parcial del mercado mundial. La reunión de los Estados europeos en el ámbito de la Unión Europea puede ser visto como una medida de precaución ante eventuales problemas atinentes a la globalización .

La gravedad de los viejos y nuevos problemas sociales que se dan en el contexto de la globalidad económica, aumenta o disminuye según sea el crecimiento de la economía mundial en general. Un crecimiento económico alto y sostenido es el camino real hacia una ‘conformación social de la globalización’. Convertir esto en realidad parece, en primer término, tarea de la ‘comunidad internacional’. Sin embargo, al observar con mayor precisión, surge una serie de ejes de acción política que se ubica en el ámbito de competencia de cada país, mientras que la tarea de la comunidad internacional sólo puede definirse con claridad e implementarse políticamente en medidas limitadas.

La comunidad de las naciones se ocupará y debe ocuparse de la conformación social de la globalización. Entretanto, los avances sustanciales en esta materia habrán de darse, sobre todo, en el nivel de los Estados nacionales. En este sentido, a algunos de ellos, los grandes países, les incumben mayores responsabilidades que a otros.