

La globalización y sus implicaciones en la política económica

*Carlos Gómez Chiñas**

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar las restricciones que la globalización le impone a la política económica. Se trata de determinar si con la globalización todavía es posible alcanzar, mediante la política económica, objetivos tales como el crecimiento económico, estabilidad de precios, un mayor nivel de empleo, una mejor distribución del ingreso, etc. El trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera, en la primera sección se proporcionan algunas definiciones de la globalización, así como sus aspectos más relevantes. En la segunda sección se analizan con cierto detalle los componentes de la globalización. En la tercera sección se analizan, por un lado, las implicaciones de la globalización para las políticas nacionales y, por el otro, las opciones de política económica ante la globalización.

Palabras clave: globalización, política económica, estrategia macroeconómica, competitividad.

Clasificación JEL: E61, O38.

* Profesor-Investigador del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco (cgom@correo.azc.uam.mx).

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar las restricciones que la globalización le impone a la política económica, en este sentido la pregunta a la que implícitamente se trata de dar respuesta es: ¿con la globalización ya no es posible alcanzar, a través de la política económica, objetivos tales como el crecimiento económico, la estabilidad de precios, una mejor distribución del ingreso, y especialmente un mayor nivel de empleo, así como mejores condiciones de trabajo?

Para lograr lo anterior, el trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera, en la primera sección dedicada a los aspectos generales se proporcionan algunas definiciones de la globalización, así como sus aspectos más relevantes.

En la segunda sección se analizan con cierto detalle los componentes de la globalización. La tercera sección analiza, por un lado, las implicaciones de la globalización para las políticas nacionales y, por el otro, las opciones de política económica ante la globalización, principalmente en lo que respecta a la política de empleo. Para concluir, se delinean algunas consideraciones finales.

1. Aspectos generales

Uno de los temas más controvertidos de la actualidad es, quizás, el de la globalización.

Algunos consideran que la globalización es un proceso beneficioso –una clave para el desarrollo económico futuro en el mundo–, a la vez que inevitable e irreversible. Otros la ven con hostilidad, incluso temor, debido a que consideran que suscita una mayor desigualdad dentro de cada país y entre los distintos países, amenaza el empleo y las condiciones de vida y obstaculiza el progreso social (FMI, 2000: 1).

Por ejemplo, para Ramonet (1999: 1):

[...] la consecuencia de la globalización es la destrucción de lo colectivo, las esferas pública y social por el mercado y el interés privado. Actúa como una mecánica de selección permanente, en un contexto de competencia generalizada. Existe competencia entre el capital y el trabajo, pero como los capitales circulan libremente y los seres humanos son mucho menos móviles, el capital siempre gana.

Ya que si un país no le da un trato adecuado al capital éste lo abandonará rápidamente en tanto que el trabajo encuentra más trabas para migrar. En sentido

contrario, Aninat (2002: 4) afirma que: “La globalización, al proponer un futuro más brillante para todos, proporciona tal vez el camino más fiable para lograr mayor seguridad y paz en el mundo”.

Pero, ¿qué es la globalización? No hay una respuesta única a esta pregunta. A continuación se presentan algunas definiciones. Para el FMI, por ejemplo:

[...] la globalización económica es un proceso histórico, el resultado de la innovación humana y el progreso tecnológico. Se refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros. En algunos casos este término hace alusión al desplazamiento de personas (mano de obra) y la transferencia de conocimientos (tecnología) a través de las fronteras internacionales. La globalización abarca además aspectos culturales, políticos y ambientales (FMI, 2000: 2).

De acuerdo con la definición anterior, la globalización implica una creciente integración de las diversas economías y de esta forma una mayor interdependencia.

Aunque en cierto sentido la globalización se caracteriza por el rápido crecimiento de las variables económicas internacionales, más que de las nacionales, y por el aceleramiento del cambio tecnológico en los países avanzados, el comercio internacional es sólo una entre muchas manifestaciones de la globalización. Otras son, el flujo transfronterizo de los factores de producción y el intercambio de activos, la adquisición de derechos jurídicos y los flujos internacionales de información y conocimientos.

La globalización puede ser definida de igual manera como el crecimiento de la actividad económica más allá de las fronteras regionales y nacionales políticamente definidas (Oman, 1994: 33). Se manifiesta en el creciente flujo transfronterizo de bienes y servicios, vía comercio e inversión, y en menor medida de personas, vía migración.

2. Los componentes de la globalización

2.1 Comercio internacional

Las importaciones constituyen una proporción creciente del gasto en bienes y servicios, y una proporción creciente de la producción se destina a los mercados externos. En otras palabras, hay una participación creciente del comercio exterior con relación al PIB $[(X+M)/PIB]$. Entre los países ricos o desarrollados, esta proporción aumentó del 2% en 1987, a 39% en 1997. En los países en desarrollo subió del 10

al 17%. También aumentó la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial al pasar del 19% en 1971 al 29% en 1999, aunque:

[...] la participación de América Latina en las exportaciones mundiales se redujo drásticamente entre 1950 y 1973, tendió a estabilizarse en el periodo 1973-1990 y comenzó a crecer a partir de entonces. La mayor parte de este aumento responde al dinamismo de las exportaciones mexicanas realizadas en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (CEPAL, 2002b: 32).

En el comercio internacional es donde se presentan algunas de las oportunidades que la globalización ofrece a los países en desarrollo. Así, las drásticas reducciones a las barreras comerciales han hecho posible la apertura al crecimiento orientado a la exportación. Como señala Solimano (1999: 5), la globalización crea, a través de la expansión orientada a la exportación, el rápido crecimiento potencial del producto total, incrementando la riqueza nacional y contribuyendo a mejorar los niveles de vida en los países en desarrollo. También permite el acceso a una amplia variedad de bienes de consumo, nuevas tecnologías y conocimiento.

2.2 Inversión extranjera directa (IED)

Las empresas constituidas en cierto país invierten cada vez más en el establecimiento y funcionamiento de empresas en otras naciones. En 1998, firmas estadounidenses invirtieron en el exterior 133,000 millones de dólares y empresas extranjeras invirtieron 193,000 millones en los EUA. En todo el mundo, las corrientes de IED se triplicaron entre 1988 y 1998, pasando de 192,000 millones de dólares a 610,000 millones, y en relación con el PIB, la proporción de la IED generalmente va en aumento, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Actualmente, esta es la forma más cuantiosa de transferencia de capitales privados hacia los países en desarrollo.¹

Como lo señala la CEPAL, la inversión extranjera directa ha crecido en forma acelerada, aumentando con ello el peso de la producción internacional en la economía mundial. Así, la IED pasó de representar el 2% de la formación bruta de capital fijo global en 1982, a representar el 14% de dicha magnitud en 1999 y el valor agregado por las empresas transnacionales se expandió del 5 al 10% del producto mundial en dicho periodo. Los países desarrollados continúan siendo el prin-

¹ Los datos anteriores han sido tomados de Banco Mundial (2000: 1) y de FMI (2000: 4).

principal punto de origen y destino de la IED; en el año 2000 concentraban el 71% del total en el primer caso y el 82% en el segundo. Entre los países en desarrollo, los principales receptores de IED fueron Hong Kong (China), China e India en Asia y México, Brasil y Argentina en América Latina. A pesar de su creciente expansión geográfica, la IED muestra una distribución asimétrica. La casa matriz de 90 de las 100 mayores empresas transnacionales no financieras se encuentra en los EUA, los países de la Unión Europea y Japón (CEPAL, 2002b: 43-44).

Una de las características sobresalientes de las últimas décadas ha sido la estrecha relación entre comercio internacional e inversión extranjera directa, que se han visto facilitados por el cambio en los marcos normativos del comercio y la inversión, así como por otros factores derivados de la revolución tecnológica y de gestión en marcha.

La movilidad otorgada por los avances tecnológicos transforman a las filiales de las empresas transnacionales, que antes se encontraban dispersas desde el punto de vista geográfico, pero con producción autocontenida en redes de producción y distribución integradas en el ámbito regional y global. En estas redes, las empresas pueden adquirir los insumos que necesitan producir para el mercado local o regional o pueden integrar actividades económicas dispersas en distintas regiones.

2.3 Mercados de capitales

En muchos países, especialmente en los avanzados, los ahorradores diversifican cada vez más sus carteras para incluir activos financieros externos (bonos, acciones y préstamos en el exterior) y los prestatarios, en grado creciente también, recurren a fuentes externas de fondos, además de las internas. Es aquí donde la globalización se manifiesta en toda su expresión. Así, los flujos privados de capital pasaron de un promedio de 107 mil millones de dólares en el periodo 1980-82 a 1,300 mil millones en 1996-98. Aunque este incremento en sí mismo es impresionante lo es más si lo comparamos con el de las otras variables:

[...] de 1980 a 1993, el PNB nominal de los países de la OCDE aumentó 2.5 veces, el valor del comercio internacional 3.4 veces, el de los activos financieros de los principales mercados 7.7 veces y las transacciones cambiarias 15 veces. Las operaciones cambiarias alcanzaron 1.2 billones de dólares por día: alrededor de 50 veces más que los flujos reales de mercancías. Por otro lado, las operaciones sobre acciones y obligaciones que cruzaron las fronteras en el seno del Grupo de los Siete pasaron de 35% del PIB en 1985 a 140% en 1995. Esto ha llevado a una internacionalización de las carteras, como lo ilustra, por

ejemplo, que los fondos de jubilación británicos mantienen 30% de sus activos en la forma de títulos extranjeros (Guillén, 2000: 127).

Junto con los cambios en el volumen del financiamiento externo se han dado también cambios en su composición y la mayor parte está constituido por capital privado que ha desplazado a los fondos públicos.

De acuerdo con Guillén (2000: 127-128), la creciente integración financiera internacional se explica fundamentalmente por dos hechos: la decisión de los Estados de desreglamentar los mercados financieros, y los cambios tecnológicos que permiten la difusión instantánea a bajo costo de la información (progresos de la ingeniería financiera y de las telecomunicaciones).

En realidad, no es posible hacer una distinción tajante entre los aspectos anteriores, como a continuación se señala:

[...] existe una estrecha relación entre el surgimiento de los sistemas integrados de producción, el aumento de las corrientes de comercio y de inversión extranjera directa, y el creciente protagonismo de las empresas transnacionales. El factor esencial ha sido indudablemente la liberalización del comercio, de los flujos financieros y de las inversiones en los países en desarrollo, que se han acelerado en las dos últimas décadas. Estos fenómenos contribuyen a explicar la gran oleada de inversión y la notable concentración de la producción a escala mundial, que caracterizó al último decenio del siglo XX (CEPAL, 2002b: 9).

3. Las políticas nacionales ante la globalización

3.1 Las implicaciones de la globalización para las políticas nacionales

La globalización incrementa el acceso potencial a una amplia variedad de bienes de consumo, nuevas tecnologías, conocimiento, ideas y las mejores prácticas internacionales en diferentes campos. Con esto, sin duda, la globalización se convierte en un elemento que permite alcanzar un mayor nivel de bienestar.

La producción y el comercio están crecientemente dominados por las corporaciones transnacionales, las cuales usan las opciones proporcionadas por la globalización para obtener una mayor ventaja, sin tomar en consideración los objetivos de desarrollo de largo plazo de los países individuales.

En una economía mundial más interdependiente, cualquier choque global o regional adverso se propaga rápidamente a las demás economías. De este modo, el volumen y volatilidad de los flujos de capital ha incrementado tanto los riesgos como los costos de las crisis bancarias y de divisas.

Se puede afirmar que el proceso de globalización económica mundial, especialmente el registrado en los mercados financieros, ha traído consigo un aumento en la interdependencia económica internacional, lo que ha supuesto un enorme desafío a las políticas económicas nacionales, ya que se van a ver afectadas prácticamente a todos los niveles: desde el diseño de las políticas óptimas, pasando por su eficacia, hasta a los propios objetivos e instrumentos de política económica, así como sus mecanismos de transmisión (Calvo y Paúl, 1999: 93).

La globalización está con frecuencia asociada a un aumento en la inestabilidad del producto y del empleo, por lo que afecta, entre otras cosas, a la seguridad en el trabajo.

La desigualdad entre países ha aumentado. Así, a principios de los años sesenta, el ingreso per cápita de los veinte países más ricos era quince veces mayor que el correspondiente a los veinte más pobres, para el 2000, esta proporción se dobló a treinta veces (Yusuf, 2001: 7), esto es, la globalización está demostrando ser una fuerza desintegradora.

La globalización otorga un premio a la gente con habilidades sofisticadas, altos niveles de educación y cualidades empresariales. En contrapartida, el trabajo no calificado, los trabajadores sin educación y la población marginada son probablemente los menos beneficiados en una economía mundial más competitiva. Por lo que la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza puede aumentar, subrayando la necesidad de la política pública para corregir estas tendencias inequitativas.

A nivel nacional, la globalización tiende a reducir el grado de autonomía efectiva para perseguir sus propios objetivos de estabilidad económica, crecimiento, desarrollo y equidad social. En otras palabras, la globalización restringe la independencia de la política nacional y limita la eficacia de los instrumentos de política tradicionales, tanto en el plano macroeconómico como en el de la política laboral y social. Por ejemplo, el poder creciente de los mercados financieros globalizados reduce la facultad de un país de determinar sus tipos de interés y de cambio, y limita sus posibilidades de financiamiento del déficit público. De manera similar, se considera que la creciente movilidad de los capitales y de las empresas, impone severas cortapisas a la capacidad de los gobiernos para fijar los impuestos y ordenar la actividad económica.

La política fiscal tiende a perder su capacidad para actuar como un instrumento contracíclico, orientado a mantener el pleno empleo y perseguir objetivos sociales y redistributivos ya que como señala Solimano (2001: 16), los mercados financieros internacionales son sensibles a la situación de la política fiscal de un país y la usan como un indicador del grado de “responsabilidad macroeconómica”

de los gobiernos. Éstos son alentados para adoptar persistentemente políticas fiscales austeras con el fin de satisfacer a los mercados financieros y ganar fama de un comportamiento fiscal serio.

Ya no cabe duda de que, si se compara con los decenios inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en los que existían controles sobre los movimientos de capital, unos tipos de cambio fijos y barreras comerciales relativamente elevadas, el actual entorno económico plantea nuevos retos a las políticas nacionales. La eficacia de ciertas políticas nacionales ha quedado limitada de varias maneras.

Como ya se señaló, en la actualidad, las políticas fiscal y monetaria han de contener más respeto por los juicios y el estado de ánimo de los mercados financieros mundiales. Análogamente, un incremento en la apertura de la economía, implica la exigencia de conceder mayor importancia a las consecuencias de las políticas nacionales sobre la competitividad internacional y el equilibrio exterior de una economía determinada. En consecuencia, existen presiones más fuertes para el mantenimiento de políticas macroeconómicas viables, para evitar distorsiones del mercado y para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos. Ello implica en muchos casos, difíciles reformas económicas como son la liberalización financiera y comercial, la supresión del control de precios y otras formas de desreglamentación.

Dichas reformas serán benéficas para el crecimiento puesto que incitan a asignar recursos a las actividades que ofrecen un alto grado de productividad y que aprovechan mejor la ventaja comparativa de un país. A su vez, el aumento de la tasa de crecimiento propicia la creación de empleos, y esta última se verá aún más beneficiada si se eliminan distorsiones tales como la infravaloración del capital y la sobrevaluación de los tipos de cambio, que aumentan el coeficiente capital/producto y reducen con ello el empleo. Pero todo esto parte de la hipótesis de que el entorno económico internacional será estable y de que las políticas nacionales no serán contrarrestadas por choques externos.

Un asunto preocupante es el riesgo de inestabilidad del sistema financiero internacional y las repercusiones negativas que podría tener una crisis para la producción y el empleo. La reciente globalización de los mercados financieros se ha caracterizado por el rápido incremento de las transacciones internacionales a corto plazo, tanto de divisas como de acciones y de obligaciones. A diferencia de lo que ocurre en el caso de las inversiones extranjeras directas, que son por definición de larga duración, estos flujos son más inestables. Gracias a la nueva tecnología de las comunicaciones, los costos de transacción son muy bajos y el reajuste de las carteras mundiales de valores puede hacerse de manera casi instantánea. Debido a

una información incompleta, los gestores de carteras de inversión tienen a veces reacciones exageradas y toman decisiones que no guardan relación con las condiciones económicas internas de ciertos países. Es posible que se desencadenen crisis financieras en determinados países y que se contagien a otros.

No hay un acuerdo general sobre la manera de resolver este problema, pero se acepta ampliamente la necesidad de encontrar el modo de prevenir o reducir los riesgos de crisis financieras, y de zanjarlas antes y más eficazmente cuando se producen. Además, un dispositivo internacional de financiamiento urgente para los países afligidos por una crisis, les ayudaría a recuperarse, a salir de ella y a limitar las repercusiones sobre otras naciones. También resultaría útil adoptar medidas encaminadas a mejorar los mecanismos de control de los mercados de nuevos instrumentos financieros, y a dar una mayor transparencia a las transacciones de las instituciones financieras y estatales.

Ha suscitado gran atención una propuesta destinada a frenar el ritmo de las transacciones en los mercados de divisas imponiendo un gravamen universal a las mismas. Pero también se han expresado dudas en cuanto a su viabilidad administrativa, y a la posible secuela de reducción de la eficiencia de los mercados.

3.2 Las opciones de política económica ante la globalización

De acuerdo a lo señalado anteriormente, es ampliamente aceptado que: a) los potenciales beneficios de la globalización no se han distribuido de igual manera entre los distintos países y regiones, y b) la globalización impone restricciones muy amplias a las políticas nacionales.

Pero al mismo tiempo, existe un amplio consenso sobre la influencia determinante de las estrategias nacionales en el éxito o fracaso de los países en su incorporación a la economía mundial. Aún más, hay autores (Garrett, 1999: 884) que afirman que “(...) no hay evidencias de que la internacionalización de la producción haya limitado la autonomía de la política macroeconómica”.

De acuerdo a este autor, son dos las razones básicas de que las restricciones de la globalización sobre las decisiones de política sean menores de lo que sugiere “gran parte de la retórica contemporánea”.

- a) La integración del mercado no sólo aumentó las posibilidades de fuga de productores e inversionistas, sino también la sensación de inseguridad económica de amplios sectores de la sociedad, lo que originó una mayor necesidad de que los gobiernos siguieran utilizando los instrumentos de política económica con el fin mitigar los dislocamientos causados por el mercado mediante la redistri-

bución del ingreso y la riqueza y los riesgos. Asimismo, las políticas económicas que redistribuyen riqueza y riesgos permiten conservar el apoyo popular hacia la economía de mercado. Adicionalmente, la reducción de las desigualdades estimula el crecimiento al aumentar la estabilidad social.

- b) Si bien el intervencionismo estatal tiene sus costos en términos de eficiencia, muchos programas de gobierno generan beneficios económicos atractivos para las finanzas y la producción móviles a través de las fronteras nacionales.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que un buen gobierno es aquel que protege los derechos de propiedad y mejora el capital humano y la infraestructura física. Por otro lado, la evidencia empírica muestra que la mera resistencia a procesos tan poderosos como la globalización ha fracasado a la larga. Por lo que es deseable el desarrollo de una globalización más sólida y equitativa y una mejor inserción en dicho proceso (CEPAL, 2002: 28). Con lo cual uno de los principales retos de la política económica, y de toda intervención de política en general en la era de la globalización, es el aprovechamiento de las oportunidades generadas, al mismo tiempo que el manejo de los problemas que se presenten.

Lo anterior requiere, entre otras cosas, garantizar la suficiencia del marco institucional, para que propicie la mejor inserción posible al proceso de globalización. De esta manera :

Toda estrategia nacional de desarrollo en la era global debe tener como pilares pactos sociales sólidos y democráticos, que garanticen la estabilidad política, sistemas locales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad en los contratos, y la constitución de una burocracia estatal relativamente eficiente. Estos son, también, factores básicos de un clima adecuado de inversión (CEPAL, 2002: 31).

De esta forma, las estrategias que adopten los países deben contener, al menos, los siguientes elementos: políticas macroeconómicas destinadas a reducir la vulnerabilidad macroeconómica y facilitar la inversión productiva; estrategias orientadas al desarrollo de la competitividad sistémica; reconocimiento de las prioridades de la agenda ambiental y políticas sociales muy activas, especialmente de educación, empleo y protección social.

En síntesis, la política económica nacional debe estar orientada a reducir la volatilidad, a igualar las oportunidades entre todos los miembros de la sociedad con el fin de permitir alcanzar un crecimiento sostenido con equidad.

3.2.1 La estrategia macroeconómica

Esta debería centrarse en tres aspectos: a) evitar los déficit insostenibles, tanto públicos como privados. Esto es necesario porque la globalización actúa como una fuerza disciplinaria para que los gobiernos nacionales abandonen políticas económicas insostenibles, tales como altos déficit fiscales, políticas financieras erróneas, ya que tales políticas son penalizadas por los inversionistas internacionales y por los mercados globales de capital; b) vigilar los desajustes financieros, tanto en los flujos como en la estructura de los balances y c) controlar la inflación y la inestabilidad de las variables reales de la economía. Como señala Garrett (1999: 899):

[...] la variable clave es la inflación. Si los mercados prevén que habrá un aumento de la inflación, disminuirá el precio que estarán dispuestos a pagar por una determinada moneda y aumentará la tasa de interés sobre los préstamos. Así, los gobiernos tienen incentivos para ganar una reputación favorable en materia de estabilidad de precios, ya que las expectativas inflacionarias llevan a los mercados financieros a comportarse de un modo que perjudica a la economía real.

Lo sustancial en el ámbito de la política macroeconómica es cómo definir el régimen cambiario, la política fiscal, el régimen de la cuenta de capital que reduzca la vulnerabilidad de la economía nacional a los choques y al ciclo económico global.

3.2.2 Creación de competitividad sistémica

La transformación de las estructuras productivas debe ser una prioridad explícita de toda estrategia de desarrollo y orientarse fundamentalmente a la creación de competitividad sistémica, sobre la base de tres pilares básicos: el desarrollo de sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidad tecnológica, el apoyo de la diversificación y la creación de encadenamientos productivos, y la provisión de servicios de infraestructura de calidad (CEPAL, 2002: 33).

Ya que la competitividad internacional depende de la disponibilidad de una buena infraestructura vial, portuaria, etc; de buenas telecomunicaciones; del suministro de electricidad y agua a precios razonables; de la existencia de recursos humanos adecuados, o sea, de un entorno moderno y eficiente. En este campo se hacen nuevamente necesarias las acciones de política económica, específicamente de política industrial.

3.2.2.1 El desarrollo de sistemas nacionales de innovación

Dado el papel clave del conocimiento, toda estrategia de competitividad debe basarse en el aumento de las inversiones públicas y privadas en educación, capacitación laboral y empresarial, y en ciencia y tecnología.

3.2.2.2 La diversificación y la creación de encadenamientos productivos

Tres deberían de ser las prioridades de la estrategia de diversificación productiva: 1) la diversificación de la base exportadora y de los mercados de destino, que exige intensas negociaciones comerciales internacionales, y el desarrollo de servicios competitivos y de buena calidad que respalden a las actividades exportadoras en lo que se refiere al financiamiento, seguros, promoción y certificación; 2) la ejecución de programas destinados a ampliar los encadenamientos con la producción de las ramas de actividad nacionales, orientadas al mercado internacional o con alta participación de inversión extranjera directa; esto es, poner en práctica políticas de encadenamientos; y 3) la prestación de apoyo a la formación de *clusters*, en respuesta al creciente dinamismo de las empresas locales, y a la necesidad de integrar a las pequeñas y medianas empresas en la producción para el mercado internacional.

3.2.2.3 La provisión de servicios de infraestructura de calidad

Las prioridades en este campo son la mejora sustancial de la infraestructura vial, la corrección del déficit regulatorio en la provisión de los servicios correspondientes, y el incremento de la eficiencia de las empresas estatales en las áreas en que el Estado sigue prestando directamente dichos servicios.

3.2.3 La política medioambiental

Cuando se combina con normas internas, formales e informales, novedosas, la liberalización del comercio y de las inversiones puede ayudar a elevar los estándares ambientales y no a abatirlos. El alza de los ingresos aumenta la capacidad y la disposición de los países a proteger su medio ambiente.

Puede combinarse la apertura económica con reformas directamente orientadas a la consecución de los objetivos ambientales. Por ejemplo: a) la eliminación de los subsidios en actividades dañinas para el medio ambiente, b) la creación de instituciones ambientales locales encargadas del control y la protección de los sec-

tores delicados, c) la aplicación de criterios novedosos y eficaces en función del costo a la reglamentación ambiental, como los permisos de contaminación comercializables y otros mecanismos basados en el mercado, y d) educación de las comunidades locales con respecto a los problemas ambientales.

Según la CEPAL (2002: 35) las formas de producción basadas en la abundancia de recursos naturales, pero con lenta difusión del progreso técnico, tienden a debilitarse ante el éxito de las economías cuya producción se basa en el conocimiento. Por lo que es indispensable no sólo elevar el valor agregado de esas exportaciones sino también reorientar el patrón de competitividad de la región hacia nuevas actividades.

3.2.4 Las políticas sociales activas

La política social en la era de la globalización es por sí misma un tópico muy importante. Como lo muestra la experiencia de la década de los noventa, la excesiva volatilidad necesita ser contrarrestada por instituciones sociales apropiadas que ofrezcan seguridad social y económica a la población. Asimismo, el diseño de instituciones adecuadas para el manejo de conflictos es importante en sociedades afligidas por desigualdades significativas en el ingreso y la riqueza, ya sea por fragmentación regional o diversidad étnica (Solimano, 2001: 25).

Las estrategias sociales deben estar concentradas en tres áreas: educación, empleo y protección social.

3.2.4.1 La educación

Es la mejor vía para superar la reproducción generacional de la pobreza y la desigualdad, adicionalmente con la globalización la educación cobra mayor importancia, ya que se vuelve imprescindible contar con recursos humanos capaces de participar en las nuevas modalidades de producción, competencia y convivencia. En esta materia, es preciso avanzar hacia la cobertura universal, hasta la educación media y reducir las diferencias de calidad en función del origen socioeconómico de los estudiantes.

Para responder a estos desafíos se requieren diversas medidas: programas de estudio más pertinentes, uso masivo de los nuevos recursos tecnológicos, habilitación de la comunidad para que contribuya al logro de estas metas, programas focalizados en zonas de menor rendimiento escolar y canalización de recursos públicos en una medida equivalente por lo menos a los estándares de la OCDE (5% del PIB), entre otras (CEPAL, 2002: 36).

3.2.4.2 El empleo

Elemento clave de la integración social, el empleo como factor de realización social y fuente de ingresos, define las posibilidades de consumo.

El primer desafío en materia de empleo es el pleno respeto a la declaración de principios de la OIT relativa a los derechos fundamentales en el trabajo. Las políticas laborales activas deben formularse a partir del reconocimiento de que la creación de puestos de trabajo sólo es sostenible cuando las actividades económicas son competitivas a largo plazo (CEPAL, 2002: 36-37).

Prescindiendo de sus consecuencias sobre la estrategia económica general, el hecho de tomar en consideración la competitividad internacional influye hoy más que antes sobre la naturaleza de la política laboral nacional. Pero conviene hacer tres observaciones.

La primera es que esto no presupone automáticamente que la única manera de alcanzar la competitividad sea la reducción de los salarios y de las normas del trabajo. Hay una alternativa viable y preferible que consiste en hacer frente a las presiones competitivas por el camino del incremento de la productividad del trabajo. Este objetivo se puede lograr invirtiendo en formación profesional, aprovechando el potencial de productividad que deparan unas normas del trabajo más exigentes, y métodos de organización del trabajo más cooperativos; efectuando además, inversiones en infraestructura, en investigación y desarrollo que aumenten la productividad.

La segunda observación es que una mayor integración en lo económico, no significa que desaparezca la autonomía política nacional respecto de las normas del trabajo. Una razón básica es que no está comprobado ni teórica ni empíricamente que normas de trabajo más exigentes supongan costos laborales más altos (Freeman, 1994). De hecho, los costos de muchas prestaciones obligatorias recaen a la postre en los trabajadores al bajar sus salarios. En tal caso, los costos laborales totales y, por consiguiente, la competitividad internacional no se ven afectados por unas prestaciones no salariales más elevadas. Además, en teoría siempre es posible contrarrestar el incremento de los costos laborales, derivado de una elevación de las normas del trabajo mediante la depreciación del tipo de cambio. De este modo, los costos derivados de normas superiores correrán a cargo de los consumidores en forma de precios de importación más altos. Es asimismo posible redistribuir esta carga por medio de una elevación de los impuestos, siempre que ello resulte aceptable desde el punto de vista político.

La tercera observación tiene que ver con el hecho de que no sólo las empresas transnacionales no poseen tanta movilidad, como se les atribuye en ciertos artículos sensacionalistas acerca de la globalización, sino que se han producido algunas novedades en la organización de la producción que favorecen la producción nacional frente a la transnacional. En consecuencia, aún existe un importante margen de influencia política en el plano nacional.

Una cuestión de alcance más general es que no parece tener respaldo empírico la tesis de que la globalización genera presiones irresistibles hacia la convergencia política e institucional. Por ejemplo, el ordenamiento de los mercados de trabajo y de capital de los EUA, Japón y Alemania sigue siendo muy diferente y todos ellos parecen ser igualmente viables. Nada indica que exista un solo “sistema óptimo” que deban hacer suyo todos los países para sobrevivir a la competencia, cualquiera que sea su pasado institucional y su estructura socioeconómica actual.

La conclusión importante que se desprende de todo lo dicho es que, pese al avance de la globalización, las políticas nacionales siguen teniendo una importancia capital para determinar los niveles de empleo y las normas del trabajo. Es preciso que tengan más en cuenta la competitividad internacional, pero esto no significa en absoluto que haya desaparecido la autonomía política de los países o que la disminución de los salarios y de las normas del trabajo sea la única solución viable frente a la creciente globalización.

La política laboral debe estar orientada a fomentar el diálogo social, en el que se preste atención preferencial a los trabajadores no incorporados a los sectores modernos (informales y desempleados).

3.2.4.3 El sistema de protección social

Debe ser universal, solidario, eficiente e integral. En el primer caso se requiere reducir la profunda falta de equidad en el acceso y la calidad de los servicios. La solidaridad debe asegurarse mediante un conjunto de contribuciones obligatorias, transferencias públicas y subsidios cruzados entre distintos estratos de ingresos y grupos de riesgo. Sin embargo, es probable que con la globalización se reduzca la capacidad de los gobiernos para poseer sistemas impositivos progresivos y equitativos, con lo que perderían uno de sus principales instrumentos en la promoción de la protección social.

Siguiendo a Tanzi (2000: 14), se puede afirmar que si la globalización afecta la habilidad del gobierno para establecer altos niveles de impuestos, para otorgar exenciones impositivas o, aún, usar regulaciones para conseguir objetivos

domésticos particulares, inevitablemente impactará las políticas que, al menos en intención, tengan como objetivo la protección social. Podría esperarse que si se otorga una menor protección social a través de las regulaciones o de las exenciones impositivas habría una mayor presión para compensar con un mayor gasto público. Sin embargo, si también se reduce la habilidad del gobierno para financiar este gasto, será inevitable algún impacto negativo sobre la protección social tradicional.

Tomando en cuenta lo anterior, los gobiernos deberían centrar su atención directamente hacia quienes verdaderamente necesiten de la protección social, y hacia sus objetivos básicos más que en la creación de programas que involucren a toda la población (Tanzi, 2000: 19).

Conclusiones

Hemos visto que la globalización implica una mayor interdependencia de las economías, lo que ocasiona que las economías nacionales estén más expuestas a los vaivenes de la economía mundial, esto significa una mayor necesidad de las acciones de política económica para hacer frente a esta inestabilidad. Por otro lado, esta mayor necesidad de intervención viene acompañada por una menor capacidad para intervenir.

Se puede afirmar, entonces que en la actual fase de la globalización persiste una paradoja fundamental: al mismo tiempo que se acrecientan las dislocaciones sociales originadas por una competitividad internacional más dura, se debilita la capacidad e incluso la voluntad, de los gobiernos para adoptar tales medidas de compensación o de mejora. La globalización viene acompañada de una tendencia a reducir en todos los ámbitos el papel del Estado, lo cual se pone de manifiesto en los recortes del gasto público, la disminución de los impuestos, un menor apoyo político a las medidas redistributivas y una liberalización generalizada de los mercados, entre ellos el de trabajo.

Sin embargo, en un momento de desigualdades crecientes, y ante la necesidad cada vez mayor de compensar a quienes resultan perjudicados por la globalización, hace falta más que nunca ayudar a los trabajadores expulsados de su empleo a readaptarse profesionalmente y reincorporarse a la vida laboral, a la vez que se prosigue la lucha contra la pobreza. Es también más necesario que antes promulgar normas laborales destinadas expresamente a proteger a los sectores más indefensos del mercado de trabajo.

Así pues, interesa encontrar la manera de resolver esta paradoja. Una posibilidad sería idear medidas capaces de alcanzar los objetivos sociales, pero que resultaran más económicas y compatibles con los incentivos. Por ejemplo, conven-

dría evitar toda reglamentación del mercado de trabajo que cause distorsiones y procurar que los programas de activación del mercado de trabajo sean más económicos. Si esto pudiera llevarse a cabo, se obtendrá un doble fruto: que los programas de redistribución sean fiscalmente viables y políticamente aceptables.

La globalización no implica una menor necesidad de la política económica, sino un replanteamiento de la misma, ya que los instrumentos que se pueden utilizar son menos y por lo tanto disminuye el margen de maniobra de la política económica. Para concluir, cabe recordar que:

Dado que el Estado benefactor mitiga los conflictos al reducir las desigualdades en materia de riqueza y de riesgo generadas por el mercado, sus consecuencias para los negocios pueden ser benéficas en lugar de nocivas. El gasto público puede estimular la inversión por dos vías: aumentando la productividad a través de la mejora del capital físico y humano, y preservando la estabilidad mediante un sostén permanente de la apertura del mercado (Garrett, 1999: 895).

Referencias bibliográficas

- Aninat, Eduardo (2002). "Cómo enfrentar los desafíos de la globalización" en *Finanzas y Desarrollo*, marzo.
- Banco Mundial (2000). "¿Qué es la globalización?" en *Análisis de la globalización*, primera parte.
- Calvo, Antonio y Jesús Paúl (1999). "Las políticas económicas nacionales y la globalización" en Andrés Fernández (dir.) *Fundamentos y papel actual de la política económica*, Madrid: ediciones Pirámide.
- CEPAL (2002). *Globalización y desarrollo*, síntesis.
- (2002b). *Globalización y desarrollo*.
- FMI (2000). *La globalización: ¿amenaza u oportunidad?*, estudio temático.
- Freeman, Richard B. (1994). "Comments" en Ronald G. Ehrenberg (director), *Labor markets and integrating national economies*, Washington: The Brookings Institution, pp. 107-110.
- Garrett, Geoffrey (1999). "Mercados globales y política nacional: ¿colisión inevitable o círculo virtuoso?" en *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 152, enero-marzo.
- Guillén Romo, Héctor (2000). "La globalización del Consenso de Washington" en *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 2, febrero.
- (2001). "De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina" en

Comercio Exterior, vol. 51, núm. 51, mayo.

Oman, Charles (1994). *Globalisation and regionalisation: the challenge for developing countries*, París: OECD.

Ramonet, Ignacio (1999). "Impacto de la globalización en los países en desarrollo" en *Memoria*, México: CEMOS.

Solimano, Andrés (1999). "Globalization and national development at the end of the 20th century: tensions and challenges" en *Policy Research Working Paper*, 2137, The World Bank.

——— (2001). "Can reforming global institutions help developing countries share more in the benefits from globalization?" en *Policy Research Working Paper*, 2618, The World Bank.

Tanzi, Vito (2000). "Globalization and the future of social protection", IMF, Working Paper, WP/00/12.

Yusuf, Shahid (2001). "Globalization and the challenge for developing countries", DECRG, Banco Mundial, Washington.