



Elementos definitorios de la globalización económica (consideraciones sobre gobernabilidad y desarrollo)

Villegas, Esmeralda*
Labarca, Nelson**

Resumen

El diseño de las conexiones entre una economía nacional y su entorno plantea interrogantes fundamentales cuya resolución determina el crecimiento o atraso de los países. En el presente artículo se analiza la globalización económica como fenómeno de Mercado y de Estado, los principales vínculos entre Globalización y Gobernabilidad y las oportunidades que representa este proceso para los países en desarrollo. Se concluye que los gobiernos siguen disponiendo de grados variables de libertad expresados en distintas actuaciones de políticas para promover una inserción más dinámica y diversificada en el escenario internacional, en donde resulta esencial preocuparse de manera más explícita de la sostenibilidad de las tendencias macroeconómicas y aumentar la capacidad de incorporar tecnología y difundir productividad en la sociedad a través de políticas mesoeconómicas, con el objetivo de aprovechar las oportunidades de inversión, comercio y tecnología de la cual dependen crucialmente las perspectivas de crecimiento económico. Por lo tanto ante el actual contexto globalizado, el desarrollo descansa antes que nada, en factores endógenos que no pueden delegarse ni importarse en el liderazgo de los agentes transnacionales.

Palabras clave: Globalización económica, Políticas públicas, gobernabilidad, liberalización, estrategias de inserción internacional.

Recibido: 00-03-13 . Aceptado: 00-05-24

* Profesora-Investigadora. Departamento de Macroeconomía. Instituto de Investigaciones. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela. Telf.: 5861596513-596584.

** Profesor-Investigador. Departamento de Macroeconomía. Instituto de Investigaciones. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela. Telf.: 5861596513-596584.

Definitive Elements in Economic Globalization (Considerations as to Governability and Development)

Abstract

The design of the connections between the national economy and its external environment proposes fundamental questions, the answers to which determine the economic growth or decline of a country. In this article, economic globalization as a state and market phenomenon, the principal links between globalization and governability, and the opportunities offered to developing countries in this process, are all analyzed. The conclusion is that governments still have varying degrees of liberty expressed through distinct policy alternatives in the promotion of a more dynamic and diversified insertion in the international arena, where it is essential to explicitly pay attention to the sustainability of macroeconomic tendencies and increase capacity to incorporate technology and promote productivity in society through mesoeconomic policies, with the purpose of taking advantage of investment, commercial and technological opportunities on which the perspectives of economic growth are crucially dependent. Thus, in the face of the present globalization context, development depends principally on endogenous factors that cannot be delegated to, nor depend upon, the leadership of transnational agents.

Key words: Economic globalization, public policy, governability, liberalization, international insertion strategies.

1. Introducción

En los últimos tiempos el escenario internacional ha sufrido profundas transformaciones, muestra de ello es el fin de la guerra fría y de los rígidos esquemas ideológicos, el inicio de un multipolarismo económico, el resurgimiento de los procesos democráticos y de nuevos problemas mundiales como el de la preservación del ambiente.

Los cambios registrados en el modo de funcionamiento y de regulación de la economía internacional han acentuado el

proceso de globalización de la economía, que se refleja en una mayor integración de los diferentes mercados de bienes, de servicios financieros y de factores de producción a escala mundial. Así mismo, este proceso se ha visto fortalecido por decisiones de políticas donde los gobiernos han alineado regímenes normativos de numerosas áreas con el objetivo de lograr una mayor convergencia y concertación en el actual contexto globalizado.

La relación entre gobernabilidad y globalización siempre ha sido tensa. Esta tensión se deriva de la fractura que existe entre estruc-

turas de gobierno de base predominantemente nacional y la naturaleza global de ciertos mercados y transacciones económicas.

El objetivo del presente artículo es el de analizar la globalización económica como fenómeno de mercado y de estado, los principales vínculos entre globalización y gobernabilidad y las oportunidades que representa este proceso para los países en desarrollo.

2. La globalización de la economía: elementos definitorios

2.1. Naturaleza y Alcance de la Globalización

En los últimos años el término globalización ha sido establecido como uno de los conceptos que ha organizado los debates económicos-políticos contemporáneos.

La globalización es un fenómeno básicamente económico que, en sentido amplio, alude a todos los aspectos de la actividad social, tales como las comunicaciones, el comercio, las regulaciones, la ideología, las relaciones políticas, etc.

En el plano económico es el resultado final del rápido proceso de internacionalización de la producción y las transacciones entre países y se inscribe en una trayectoria que comenzó con el aumento del comercio internacional y siguió con la internacionalización de las finanzas en los años setenta, cuando la magnitud de las corrientes de capital superó por primera vez la de las corrientes comerciales. Pero es solo recientemente que ha comenzado a existir conciencia de sus implicaciones, en particular para el mundo en desarrollo, a medida que el proceso cobraba intensidad (Benaventa y West, 1992:82).

La globalización debe ser vista como la fase actual de un largo proceso histórico, su origen se remonta a partir del siglo XV cuando el Nuevo Mundo fue descubierto por los pueblos cristianos de Europa y se formó el primer sistema internacional de alcance planetario (Ferrer, 1998a:155), pero presenta un conjunto de elementos que se podrían considerar novedosos. Por una parte, se señala el alcance geográfico del fenómeno y la profundización de vinculaciones e interconexiones múltiples entre los estados y las sociedades que conforman el sistema mundial. Por otra, implica un aumento impresionante del grado y un cambio de clase de la interdependencia, que se expresa a través de múltiples redes de comunicación e interacción entre los gobiernos y las sociedades nacionales (Moneta, 1997).

Como fenómeno de mercado, la globalización encuentra su impulso básico en el progreso técnico y, particularmente, en la capacidad de éste para reducir el costo de mover bienes, servicios, dinero, personas e información.

Esta reducción de la distancia económica ha permitido aprovechar las oportunidades de arbitraje existentes en los mercados de bienes, servicios y factores, disminuyendo (pero no eliminando) la importancia de la geografía y la eficacia de las barreras de política.

Desde los años ochenta los avances científicos-técnicos han abierto posibilidades antes desconocidas en las opciones tecnológicas, en las formas de organización, control y segmentación geográfica de la producción, en las opciones de inversión y los grados de movilidad de los flujos financieros reduciendo al mínimo las rigideces derivadas de la base técnico-productiva previamente existente y facilitando el máximo de flexibilidad al desenvolvimiento del capital.

Las manifestaciones de la globalización de la economía mundial como fenómeno de mercado pueden apreciarse actualmente en tres terrenos principales: el comercio internacional, las corporaciones transnacionales, y las corrientes financieras.

Según Aldo Ferrer (1998b), desde 1945 hasta la actualidad, el comercio ha crecido más rápidamente que la producción. Con fuertes oscilaciones en todo el período, en promedio, entre 1945 y 1996, el producto mundial aumentó la tasa anual en un 4 por ciento y el comercio internacional el 6 por ciento. Consecuentemente, en la segunda mitad del siglo XX, el peso relativo de las exportaciones respecto del producto mundial aumentó de menos del 10 por ciento al 20 por ciento. Este incremento ocurrió prácticamente en todos los países. Entre 1950 y principios de la década de 1990, en los Estados Unidos aumentó del 3,6 por ciento a más del 7 por ciento, en Alemania del 8,5 por ciento al 24 por ciento y en Japón del 4,7 por ciento a más del 9 por ciento. En el conjunto de países en desarrollo, en el mismo período, la relación pasó del 16,5 por ciento al 20 por ciento.

Destaca Ferrer (1998b), que las inversiones privadas directas aumentaron rápidamente en las últimas décadas. En la actualidad operan en la economía mundial 39 mil corporaciones transnacionales que cuentan con 270 mil filiales distribuidas prácticamente en todo el planeta. El stock de las inversiones en estas filiales alcanza a casi tres billones de dólares que generan un producto superior a los 2 billones de dólares anuales. En las 100 mayores corporaciones del mundo, sus operaciones transnacionales representan alrededor del 50 por ciento del total de sus actividades.

Con respecto a las corporaciones transnacionales señala este autor la internacionalización de la producción al interior de las cor-

poraciones transnacionales se refleja en un intenso comercio de materiales, productos finales, tecnología y servicios entre las matrices y sus filiales. El proceso es de tal importancia que se considera que alrededor de $\frac{1}{4}$ del comercio mundial consiste en relaciones intra-firma. La revolución electrónica y los consecuentes avances en el procesamiento de datos y transmisión de información han facilitado este proceso de toma de decisiones y organización de la producción de las firmas a escala mundial.

La tabla I resume las tendencias explicadas anteriormente en la cual puede observarse el comportamiento ascendente entre 1983 y 1996 de variables como el Producto Mundial, la Inversión Extranjera Directa Mundial, el Comercio; en donde se destaca el comercio de manufacturas, donde es preciso recalcar el mayor crecimiento de esta variable al compararse con el producto mundial. Así mismo se muestra la participación de los países en desarrollo en el comercio de manufacturas que asciende de 13,1% en 1983 a 25,2% para 1995 y en la inversión extranjera directa mundial que en 1983 se ubica en 24,2% para llegar hasta un 36,9% en 1996.

En cuanto a las corrientes financieras desde finales de la Segunda Guerra Mundial, las operaciones financieras internacionales han crecido de tres a cuatro veces más rápido que las inversiones en activos reales y la producción mundial. El incremento ha sido particularmente intenso a partir de la década de 1960. Considerando sólo un componente de las finanzas globales, a saber, los préstamos bancarios internacionales netos, se observa lo siguiente: por cada 100 dólares de inversión en activos fijos en el mundo los préstamos alcanzan a 6.2 dólares en 1964 y a más de 130 a principios de la década de 1990 (Ferrer, 1998b).

Tabla I
Globalización: Hechos estilizados, 1983-1996

Años	Comercio mundial			Participación de los países en desarrollo en:		
	Producción mundial a/ 1983=100	Total b/ 1983=100	Manufacturas 1983=100	Inversión extranjera directa mundial c/ 1983=100	Comercio de Manufacturas %	Inversión Extranjera directa mundial d/ %
1983	100.0	100.0	100.0	100.0	13.1	24.2
1984	103.8	107.5	111.5	116.3	12.7	20.8
1985	107.5	111.9	116.4	116.4	12.0	23.6
1986	111.3	116.4	123.0	170.7	13.1	14.7
1987	113.8	123.9	131.1	255.8	14.7	11.6
1988	118.8	132.8	142.6	283.2	15.6	15.7
1989	122.5	141.8	154.1	337.3	18.2	14.7
1990	125.0	149.3	163.9	324.5	17.9	14.8
1991	123.8	155.2	170.5	253.7	19.6	26.2
1992	125.0	162.7	177.0	274.3	20.8	28.6
1993	127.5	167.1	183.6	362.3	23.8	33.5
1994	131.3	185.0	206.6	388.1	25.7	37.9
1995	133.9	201.5	224.6	494.8	25.2	30.4
1996	137.3	210.4	237.7	541.3	nd	36.9

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), Informe Anual, Ginebra, varios números; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en BOUZAS Y FRENCH. Revista de la CEPAL. Numero extraordinario 1998. a/ PIB mundial real. b/ Volumen de exportaciones de bienes. c/ Flujos de entrada de inversión extranjera directa en dólares, deflactados por el índice de valor unitario de las importaciones. d/ Calculado a base de los flujos de entrada. nd: no disponible.

Las corrientes financieras consisten principalmente en operaciones de capitales de corto plazo desvinculadas de la actividad real de producción, comercio e inversión. La variedad de instrumentos financieros se ha sofisticado y multiplicado de manera vertiginosa.

El objetivo dominante de la mayor parte de las transacciones financieras internacionales es realizar ganancias especulativas. Quienes operan en el comercio internacional y conducen las corporaciones transnacionales tienen una limitada libertad de acción para producir cambios inmediatos en la distribución internacional de recursos. En cambio, los operadores financieros cuentan con una liber-

tad absoluta para el desplazamiento de fondos y pueden desatar en horas ataques especulativos contra cualquier moneda; con la probable excepción del dólar, y el marco alemán ya que constituyen el pilar fundamental para el desarrollo económico a nivel mundial claro está sin restarle importancia a otras monedas como el yen japones.

2.1.1. El rol de las políticas y la versión fundamentalista

En lo que respecta al marco regulatorio; las transacciones económicas y financieras internacionales se fueron liberalizando

desde fines de la Segunda Guerra Mundial. En el terreno comercial, la reducción de aranceles se concentró en los productos manufacturados, principalmente aquellos de mayor contenido tecnológico y crecimiento. Entre 1950 y 1990, el arancel promedio para las importaciones de manufacturas se redujo del 14 por ciento al 4.8 por ciento en los Estados Unidos, del 26 por ciento al 5.9 por ciento en Alemania y en Japón, desde niveles altísimos e indeterminados, al 5.3 por ciento (Ferrer, 1998b).

El marco regulatorio ha experimentado nuevos cambios como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que culminó con la formación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En este ámbito, por primera vez en la historia, se han adoptado normas comunes y más liberales para el tratamiento de las inversiones privadas directas y los servicios y más rigurosas para la protección de la propiedad intelectual.

La tecnología informática ha facilitado la comunicación de los mercados financieros. Pero el elemento decisivo de su crecimiento fue la desregulación que ha sido generalizada y, prácticamente, total para las transacciones en cuenta corriente, como, así también, en las de capital. Una vez que concluyó la reconstrucción de posguerra en Europa y Japón, las economías industriales se sumaron a los Estados Unidos en la liberación de los regímenes cambiarios y las corrientes financieras.

Este proceso coexistió con la transformación del sistema monetario internacional desde el régimen de paridades fijas a otro de tasas de cambio fluctuantes. El cambio fue provocado por desequilibrios de la balanza de pagos de los Estados Unidos y la decisión de ese país, en 1971, de abandonar la convertibilidad del dólar en oro.

Ninguna de las turbulencias provocadas desde entonces por el cambio de las paridades de las principales monedas y la volatilidad de los mercados detuvo el vertiginoso crecimiento de las corrientes financieras internacionales. En los países en desarrollo, el Fondo Monetario Internacional ha sido instrumental en la promoción de la desregulación financiera a través de la exigencia de la implementación de programas de ajuste de corte ortodoxo.

En base a lo anterior se puede afirmar que la globalización no es únicamente un fenómeno impulsado por el mercado. Las políticas también juegan un papel importante. Con frecuencia, la armonización o la remoción de regulaciones es una respuesta a las presiones del mercado. Pero en ocasiones, son las decisiones de política las que promueven y aceleran la integración de los mercados y, por consiguiente, el movimiento hacia la globalización.

Desde el punto de vista de las políticas la globalización hace referencia a las presiones hacia la convergencia de prácticas e instituciones nacionales diversas. Su fundamento radica en la existencia de "efectos de derrame" que ocurren una vez que las decisiones o acontecimientos que tienen lugar en una economía nacional influyen sobre otras, ejemplo de esto es la interdependencia macroeconómica así como la instrumentación de programas de reformas auspiciados por los Estados Unidos y Gran Bretaña. Otro aspecto que fundamenta dicha convergencia son las "fallas de política" que ocurren cuando la diversidad de prácticas e instituciones resultantes de la organización estatal nacional es cuestionada por actores con poder e influencia suficientes como para afirmar sus preferencias o valores como "superiores" o "universales" (Bouzas y French, 1998).

En el plano de las políticas el proceso de globalización se expresa en la llamada agenda de la "integración profunda". Paradójicamente, su surgimiento ha sido estimulado por la reducción de las barreras fronterizas que tuvo lugar durante el último medio siglo (la "integración superficial"). En efecto, el éxito de las políticas nacionales y la negociación internacional durante el período de posguerra en reducir los obstáculos fronterizos al movimiento de bienes y, en medida variable, a los servicios y formas tangibles e intangibles de capital (financiamiento, tecnología y propiedad o control de activos) han resaltado y puesto en el centro de la escena los obstáculos no fronterizos propios de la agenda de "integración profunda" (especialmente, aunque no exclusivamente, entre las economías industrializadas). Esta agenda no es sólo más compleja que la agenda fronteriza tradicional, sino que las recomendaciones normativas sobre cómo encaminarla están sujetas a un debate mucho más amplio.

La agenda de la "integración profunda" cubre una gran variedad de temas y, en el límite, incluye virtualmente todas las políticas y prácticas nacionales no fronterizas. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, Haggard (1995) citado por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA, 1996); incluye en esta agenda los siguientes tópicos:

- a. La extensión de las reglas internacionales del campo del comercio al de la inversión, asegurando el trato nacional y el acceso a los mercados (incluyendo el sector servicios) para los inversores internacionales;
- b. El tratamiento de los regímenes regulatorios nacionales que tienen efectos discriminatorios o "desnivelan el campo de juego", como las diferencias en la protección de la propiedad intelectual, en los estándares nacionales y las políticas sectoriales o

genéricas (financiera, industrial, tecnológica, de competencia, ambiental, laboral, etc.).

- c. El tratamiento de las divergencias surgidas entre países que se derivan de las diferencias en las estructuras corporativas, industriales y políticas nacionales.

Esta agenda de "integración profunda" plantea dos tipos de problemas asociados. El primero es precisar la extensión y darle un carácter instrumental al concepto de "nivelación del campo de juego" que se refiere a promover reglas generales que beneficien a los países avanzados, como es el caso de la propiedad intelectual, el tratamiento de las inversiones privadas directas y la desregulación de los mercados financieros principalmente. El segundo es discernir los costos y beneficios asociados a la reducción de la diversidad.

La idea de "nivelación del campo de juego" es atractiva como imagen según el Sistema Económico Latinoamericano (SELA, 1996) pero peligrosa como objetivo general de política. Señalan que, en términos amplios, parece razonable sostener que deberían "nivelarse" aquellas prácticas e instituciones que otorgan una ventaja competitiva "injustificada" a una de las partes.

Sobre estas bases, se ha difundido una versión fundamentalista de la globalización que formula las proposiciones siguientes: (Ferrer, 1998a: 162).

*La mayor parte de las transacciones sucede actualmente en el mercado mundial, no en los mercados nacionales.

*Las principales decisiones de inversión, cambio técnico y asignación de recursos son tomadas, hoy, por agentes que operan a escala global, a saber los mercados financieros y las empresas internacionales.

La conclusión resultante de la visión fundamentalista en la actualidad reside en que

habría desaparecido el dilema del desarrollo en el mundo global porque en la práctica, los países carecerían de posibilidad alguna de desarrollar estrategias viables que contradigan las expectativas de los operadores globales. De este modo la única posibilidad sería aplicar políticas amistosas para los mercados. Los países que sigan esta regla serían beneficiarios de las decisiones de inversión y otras aplicaciones de recursos y distribución de mercados, dispuestas por los agentes dominantes en el orden global.

En síntesis, la globalización intenta resumir las tendencias recientes del desarrollo capitalista mundial. Tales tendencias según Bonefeld (1997) son:

- La emergencia de una transformación generada por la llamada revolución tecnológica e industrial, impulsada a su vez, por la electrónica, la informática, la automatización, el uso de nuevos materiales y la biotecnología en los procesos productivos.
- Un nuevo esquema de producción global que integra en un gran número de países, vía la descentralización, toda una serie de procesos tales como la producción de partes, componentes y servicios en un ámbito que ahora tiene por sede lo que se ha dado a llamar la "gran fábrica mundial".
- La acelerada integración de las economías nacionales a la nueva dinámica de los mercados globales, fenómeno impulsado fundamentalmente por medio de la apertura comercial y la eliminación de barreras.
- La formación de tres bloques regionales en Europa, América del Norte y Asia, cada uno de los cuales está siendo liderado por Alemania, Estados Unidos y Japón respectivamente.
- La formación de alianzas económicas estratégicas entre países y entre empresas, a

partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas y la complementación productiva.

- La crisis de las ideologías y de los esquemas teóricos que antes se presentaban como alternativas para resolver las consecuencias negativas del desarrollo capitalista.

2.2. Consideraciones teóricas sobre la globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo

Existen distintas perspectivas sobre el fenómeno de la globalización, una de ellas lo considera como un fenómeno que lo abarca todo, y lo asimila con la gradual desaparición del Estado-Nación. Otros autores todavía advierten alguna función para las políticas nacionales, limitadas ahora a promover la construcción de un Estado Competitivo, basado en la promoción de un clima de inversión favorable para los inversionistas extranjeros. Pero también según el SELA (1996), hay quienes subrayan las especificidades de las políticas y arreglos institucionales y regulatorios nacionales como características dominantes del sistema internacional actual, todavía basado en la supervivencia del Estado-Nación.

Estas diferencias no son superficiales porque cada visión tiene distintas implicaciones de política. El concepto de la globalización como un fenómeno que lo abarca todo tiene el atractivo de la simplicidad: el mercado domina y la adaptación (expresada en la búsqueda de la competitividad) es el curso razonable de acción en un marco de selección adaptativo. Pero esta visión es más bien una recomendación normativa respecto al mundo deseable para sus propugnadores que una descripción, siquiera estilizada, de la realidad (Bouzas y French, 1998:2).

Las visiones alternativas tienen el atractivo de incorporar la heterogeneidad y las especificidades nacionales como rasgos paralelos al proceso de globalización. (SELA, 1996), dentro del cual dos factores deben tomarse en consideración: el tipo de transacciones involucradas y los atributos del Estado-Nación sobre el que dichas transacciones influyen. Explican que, cuando se la juzga por su alcance según mercados o atributos, la globalización es un fenómeno muy heterogéneo. Mientras que en ciertos mercados prevalece una elevada movilidad e integración (como en el sector financiero), en otros ámbitos (como la infraestructura o los principios sociales básicos) las raíces nacionales aún subsisten como rasgos dominantes. Visto de otra manera, si bien el comercio, los flujos de capital y la tecnología han aumentado su movilidad en las últimas décadas, la capacidad para aprovechar tales cambios positivamente continúa siendo un atributo esencialmente nacional.

En efecto, cifras presentadas por Roberto Bouzas y Ricardo Ffrench (1998) infieren que, a pesar del fuerte crecimiento del comercio internacional en comparación con la expansión del producto interno bruto (PIB), el grueso de las economías nacionales continúa orientado al mercado interno. En promedio, aunque hay muchas diferencias entre países, el mundo exporta entre 15% y 20% de lo que produce anualmente. El resultado, entonces, es que entre un 80% y un 85% del PIB que se genera en el mundo en la actualidad no se comercia internacionalmente. Del mismo modo, aun cuando la inversión extranjera directa también ha crecido más rápidamente que la producción, continúa siendo una porción pequeña de la inversión total. Del mismo modo, en 1996 la inversión extranjera directa alcanzó un monto equivalente al 1.2% del PIB mundial y a sólo un 6% de la inversión total. Si se agregan los flujos de

financiamiento asociados a proyectos de inversión extranjera directa, esta participación podría aumentar hasta el 10%. En consecuencia, alrededor del 90% de la inversión mundial corresponde a fuentes nacionales.

Además, aun en ámbitos en donde la erosión de las barreras geográficas y de política ha avanzado de manera más rápida (como en los mercados financieros), es posible distinguir efectos diferenciados de la globalización sobre el funcionamiento de los mercados y la eficacia de las políticas públicas. En efecto, si bien son evidentes las restricciones a la capacidad de los gobiernos para desarrollar políticas monetarias y fiscales independientes, un examen más detenido muestra que existen márgenes de acción remanentes y diferencias en el grado de autonomía de que disfrutan las distintas autoridades nacionales.

En la práctica, la disciplina macroeconómica impuesta por la integración de los mercados financieros es menor de lo que parece según las concepciones más extremas. Como lo demuestran las investigaciones empíricas sobre el grado de sustituibilidad entre activos denominados en distintas monedas, la movilidad de capitales aún dista de ser perfecta (Herring y Litan, 1995 en CEPAL, 1998). Por otra parte, dentro de ciertos márgenes, las autoridades todavía enfrentan contraposiciones entre su autonomía de política y el grado de inestabilidad cambiaria resultante. De hecho, a menos que éstas tengan una preferencia absoluta por la estabilidad del tipo de cambio, normalmente será posible conservar cierto grado de autonomía en el manejo de las otras políticas macroeconómicas a cambio de un cierto rango de volatilidad cambiaria o de regulación de los movimientos de capitales (Bouzas y French, 1998).

Por consiguiente, aun en áreas más directamente afectadas por el proceso de globalización financiera, las autoridades

nacionales conservan distintos grados de libertad. Estos grados de libertad no se distribuyen, sin embargo, de manera homogénea: algunos Estados Nacionales (y sus autoridades públicas) disponen de ellos en mayor medida que otros (SELA, 1996).

La cuestión relevante desde el punto de vista de las políticas no es, por consiguiente, si el proceso de globalización plantea restricciones, sino qué factores explican las diferencias nacionales y cuál es el carácter preciso de la contraposición que enfrenta cada autoridad pública. El grado de independencia (y reputación) de la autoridad monetaria, las características del sector privado (por ejemplo el tipo de relación banca-industria), la situación de las cuentas externas y otros atributos como el tamaño y el grado de apertura de la economía son variables que influyen sobre dicha autonomía. Estas especificidades nacionales aparecen aun más nitidamente en el ámbito de las políticas micro-económicas o sectoriales.

En resumen, la globalización como fenómeno de mercado ha tenido un impacto considerable sobre el funcionamiento de los mercados y la efectividad de las políticas públicas nacionales. Sin embargo, las autoridades siguen disponiendo de grados variables de autonomía expresados en distintos tipos de política. Por cierto, el alcance de esta autonomía ha sido sensiblemente recortado y varía de país a país.

2.3. Las oportunidades de la globalización

Los costos y tensiones que el proceso de globalización impone sobre las economías nacionales son bien conocidos. Los más visibles son la limitación en la efectividad de las políticas nacionales y el conflicto que plantea la fractura existente entre las estructuras de gobierno (de base predominante-

mente nacional) y la naturaleza global de ciertos flujos e interacciones económicos. Sin embargo, el proceso de globalización también ofrece nuevas oportunidades para las economías nacionales.

Por una parte, el proceso de globalización plantea la oportunidad de mejorar las condiciones de acceso a mercados que anteriormente se hallaban más fragmentados. Los flujos de información, tecnología y capital de cartera han sido los que más han incrementado su movilidad y, por consiguiente, constituyen los mercados donde más han mejorado las condiciones de acceso para economías con menor capacidad relativa de generación endógena. Sin embargo, las condiciones para aprovechar estas oportunidades están heterogéneamente distribuidas entre países. Un aspecto central, por consiguiente, reside en identificar los atributos que mejoran dicha capacidad y permiten revertir los aspectos negativos heredados de comportamientos pasados.

Un ejemplo de lo que aquí se señala lo plantea uno de los rasgos típicos del proceso de globalización reciente, es la mejora en la capacidad de las firmas para fragmentar los procesos productivos en localizaciones geográficamente dispersas. En efecto, la notable reducción de los costos del transporte y las comunicaciones han facilitado la división del proceso productivo, permitiendo la participación de un mayor número de localizaciones geográficas según las ventajas que cada una aporta a la cadena de valor agregado. Este hecho ha ampliado las oportunidades para que economías individuales participen más activamente de las redes internacionales de producción administradas por las grandes compañías multinacionales.

Este proceso se ha acompañado de un boom de inversión extranjera directa y de la proliferación de nuevas formas de asociación

no accionaria entre firmas. Sin embargo, la posibilidad de participar en dichas redes de producción depende de la efectividad con que la economía receptora responda a las demandas de estabilidad macroeconómica, disponibilidad de infraestructura, y calificación y adaptabilidad de la mano de obra, atributos intrínsecos al nuevo patrón de organización de la producción.

El proceso de globalización también crea nuevas oportunidades en tanto incrementa la competencia, sienta las bases para el establecimiento de nuevas alianzas empresariales y sociales y contribuye a la desarticulación de los oligopolios establecidos. Si estos últimos bloqueaban la modernización, explotaban al resto de la comunidad, las nuevas coaliciones pueden generar resultados más favorables que la anterior situación. Del mismo modo, la globalización puede permitir, bajo determinadas circunstancias, mejorar la calidad de las políticas domésticas aumentando el costo de implementar políticas insustentables (SELA, 1996).

Estas oportunidades, sin embargo, son sólo potenciales. En efecto, no hay ninguna garantía a priori de que el resultado de las nuevas coaliciones será superior al preexistente. En este sentido, resulta ilustrativa la revisión que hace Armijo (1996) citado por SELA (1996) del impacto diferencial de distintas formas de ingresos de capitales como son la ayuda externa al gobierno, la inversión extranjera directa, los préstamos bancarios a largo plazo al gobierno (y bancos locales), los préstamos bancarios a largo plazo a las grandes empresas locales y los préstamos de cartera al gobierno (y bancos locales) sobre el crecimiento económico, los gobiernos en el poder y la democracia, en donde se puede observar la valoración que este autor realiza del impacto de las opciones mencionadas anteriormente

que pueden fortalecer más bien la influencia externa, a las grandes empresas locales, que hagan más difícil la transición y la consolidación de la democracia, o que promuevan la liberalización política pero no necesariamente la democracia, entre otros, dependiendo del caso. (Ver Tabla II).

Del mismo modo, no es seguro que aún cuando la globalización haga muy costosa la implementación de políticas insustentables en el mediano y largo plazo las nuevas políticas serán superiores a las que se aplicarían en un contexto de mayor autarquía. La versión simplista de este argumento puede encontrarse en la afirmación de una influyente publicación internacional de que "cuanto más eficiente es el mercado global de capitales, más probable es que retribuya las políticas económicas sanas y huya frente a los errores" (The Economist, 1995 citado por SELA, 1996).

Sin embargo, en la práctica existe una evidente ambigüedad sobre lo que constituyen políticas erróneas y políticas correctas, especialmente cuando el objetivo de las mismas no es especificado.

3.-Conclusiones

La globalización, con su heterogeneidad, plantea a los Estados el desafío de aprovecharla y orientarla. Las tareas son múltiples, pues es difícil el camino hacia el desarrollo económico.

Es inminente la necesidad de que se deje de otorgar primordial importancia a la gestión macroeconómica de corto plazo para centrar la atención de desarrollo de mediano plazo, asimismo no se deben sobredimensionar las expectativas en lograr un proceso de crecimiento sostenido y un sector externo competitivo con el simple retiro del estado del ámbito económico, y el logro de una estructu-

Tabla II
Consecuencias probables de distintas formas de ingreso de capitales extranjeros

Clase de ingreso de capital	Riesgo de crisis de balanza de pagos	Contribución probable al crecimiento económico	Implicaciones para el gobierno en el poder	Implicaciones para la democracia
Ayuda externa al gobierno	Bajo	Bajo/Moderado	Fortalece al gobierno	Fortalece la influencia externa
Inversión extranjera directa	Bajo	Moderado/Alto	Fortalece la influencia externa	Hace mas difícil la transición y la consolidación de la democracia
Préstamos bancarios de largo plazo al gobierno (y bancos locales)	Moderado	Bajo/Moderado	Fortalece al gobierno	Fortalece al gobierno
Préstamos bancarios de largo plazo a las grandes empresas locales	Moderado	Moderado/Alto	Fortalece a las grandes empresas locales	Promueve la liberalización política pero no necesariamente la democracia
Préstamos de cartera al gobierno (y bancos locales)	Alto	Bajo/Moderado	Fortalece al gobierno	Fortalece al gobierno. Una crisis de balanza de pagos debilita la autonomía local de política

ra sin distorsiones. La apertura por si sola no garantiza ni equivale a la inserción en la economía mundial, no se trata de volver hacia modelos proteccionistas y populistas del pasado sino que ante el intenso desigual e incompleto proceso de la globalización se redefine la contribución de las políticas públicas hacia el logro de la competitividad internacional.

Continúa siendo decisivo promover una inserción más dinámica y diversificada en el comercio mundial, preocuparse de la manera más explícita de la sostenibilidad de las tendencias macroeconómicas y aumentar la capacidad de incorporar tecnología y difundir productividad en la sociedad a través de políticas mesoeconómicas (inversión de infraes-

tructura, educación, capacitación laboral, apoyo a la innovación tecnológica y de gestión, desarrollo del seguimiento de largo plazo del mercado de capitales y acceso de las empresas pequeñas y medianas entre otras). Para ello es preciso identificar los atributos que mejoran esa capacidad y que permiten revertir los aspectos negativos heredados de comportamientos pasados, y moderar la transmisión de nuevos rasgos disfuncionales para la estabilidad y la equidad.

Contrariamente a lo que plantea la versión fundamentalista, la inmensa mayoría de los recursos disponibles en la economía mundial está potencialmente bajo el comando de los actores privados y públicos de los países. De este modo la acumulación de capital, el

cambio técnico, el aumento de la productividad y la distribución del ingreso dependen potencialmente de estos actores. El desarrollo descansa, antes que nada, en factores endógenos que no pueden delegarse ni importarse ni delegarse en el liderazgo de los agentes transnacionales.

El desarrollo no es posible sin respuestas viables al dilema del crecimiento en un mundo global. La resolución del dilema en un mundo global sigue descansando en el ejercicio de la libertad de maniobra con la que cuenta cada país. Cada país debe enfrentar su propia realidad y reconocer que, en definitiva, es el responsable de su propio destino.

4.-Bibliografía citada

- Benavente, J. y West P. (1992). "Globalización y Convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio". Revista de la CEPAL. Agosto. Rev. Mensual. Santiago de Chile. N° 47.
- Cardero M. y Rock C. (1995). "América Latina en el nuevo entorno internacional." Revista Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. Rev. Mensual. México. Vol. 45 N°8.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1990). Transformación Productiva con Equidad. La Tarea Prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. LC/G.1601. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998). Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Santiago de Chile. Fondo de Cultura Económica.
- Dabat, A. y Rivera M. (1993). "Las Transformaciones de la Economía Mundial". Revista Investigación Económica. Octubre - Diciembre. Rev. Trimestral. México. Vol. LII. N° 206.
- Ferrer, Aldo (1998a). "América Latina y la Globalización". Revista de la CEPAL. Número Extraordinario.
- Huerta, Arturo (1992). "América Latina ante los cambios de la Economía Mundial". Revista Investigación Económica. - Octubre-Diciembre. Rev. Trimestral. México. Vol. LI N° 202.
- Ibarra, David. (1993). "Interdependencia y Desarrollo". Revista Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. Rev. Mensual. México. Vol. 43. N° 11.
- Rosenthal, Gert. (1998). "Los desafíos de la globalización para Centroamérica." Revista de la CEPAL. Número Extraordinario.
- Rosenthal Gert. (1996). "La evolución de las ideas y políticas para el desarrollo". Revista de CEPAL. Rev. Mensual. Santiago de Chile. N° 60.
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA). (1998a) XXIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA. Reflexiones de la Secretaria Permanente sobre la dinámica de las Relaciones Externas de América Latina y el Caribe. (SP/CLXXXIV.O/DT N°9).

Fuentes Electrónicas

- Moneta, Juan Carlos (1997). Globalización Estado y Equidad.. Red Tips- Forum SID Debate General sobre Globalización. [Http://tips.org.uy/tips/forum/sid/debat012.htm](http://tips.org.uy/tips/forum/sid/debat012.htm). Accesado el 20/07/99.
- Ferrer; Aldo. (1998b). Hechos y Ficciones de la Globalización. Globalización y relaciones externas de América Latina y el Caribe. SELA Edición. N°53. Enero-Junio. [Http://lanic.utexas.edu/sela/documento.htm](http://lanic.utexas.edu/sela/documento.htm). Accesado el 28/07/99.