



Gustavo Penna  
Escola Guinard  
Localización: Belo Horizonte,  
Brasil  
1990/1995

## *Otros temas:*

99 Políticas públicas y la globalización económica

RICARDO FRENCH-DAVIS

115 Crecimiento y desarrollo sostenible:

una visión crítica

DANIEL SOTELSEK

133 La relación entre la Unión Europea y América Latina:

¿Una asociación estratégica?

WOLF GRABENDORFF

# Políticas públicas y la globalización económica

RICARDO FFRENCH-DAVIS

*Asesor Regional Principal de la Comisión Económica para América Latina y Caribe*

Las repercusiones económicas asociadas al fenómeno de la globalización –también denominada integración mundial, aldea global, desaparición de fronteras o el fin de la historia– pueden abordarse profundizando en tres aspectos fundamentales para las relaciones económicas internacionales: el comercio de bienes y servicios, las finanzas y la innovación tecnológica.

La globalización, en el sentido de profundización de las corrientes comerciales, de inversión y tecnológicas, ha contribuido a la modernización de los sectores exportadores. El comercio de bienes y servicios y la inversión extranjera crecen rápido. Los países de crecimiento más acelerado, en los años recientes, han tenido un dinámico desarrollo exportador.

Pero, saltar de ahí a la conclusión de “fin de la geografía” es errado y riesgoso. La globalización es intensa, pero parcial, heterogénea y desbalanceada; excesiva en algunos aspectos e insuficiente en otras. El comercio internacional y la inversión extranjera directa (IED) aún son notablemente menores que el comercio interno y la inversión nacional en el mundo, y en América Latina. Por ejemplo, en el mundo, la IED es entre el 6% y el 10% de la inversión total anual, y las exportaciones sólo cubren entre 15% a 20% de la producción mundial (en EE UU es 10%).

En consecuencia, es ciertamente efectivo que los países de América Latina (PALs) deben seguir promoviendo el intercambio, pero no es una panacea para todo, representa sólo una fracción de la actividad económica, no está exento de costos y no hay un sendero único. Por ello es que reviste tanta importancia el rol de las políticas nacionales y los esfuerzos de integración nacional y regional: no ha llegado el “fin de la geografía”. El carácter y especificidad de las políticas nacionales que se

apliquen tienen implicancias muy relevantes para la vida de los pueblos: estamos muy lejos del “fin de la historia”, pues no hay una forma única de hacer las cosas en la economía y lo social. Ejemplos de camino distinto, más funcionales para un desarrollo sostenible, cada uno en su dimensión, son los esfuerzos de “crecimiento con equidad” y los avances en Mercosur y en otros procesos de cooperación intra-latinoamericanos.

En consecuencia, la globalización no es un dato, sino que se hace; esto es, se construye con la acción humana, y parte de ella son las políticas públicas. Paradójicamente, en esta época de globalización, rasgos esenciales para una gobernabilidad mundial más integral y balanceada, se han debilitado. Por ejemplo, los esfuerzos de apoyo de las naciones ricas a las en desarrollo son hoy más débiles, cuando la necesidad es mayor. Los flujos de capitales especulativos se mueven hoy con una supervisión prudencial más deficiente en relación a las necesidades que plantea la enorme expansión de los capitales volátiles. El desafío de más se enfrenta con menos al nivel internacional. Ello deja una significativa necesidad de acción más efectiva al nivel nacional y al nivel regional.

#### **EL COMERCIO MUNDIAL**

Desde finales de la II Guerra Mundial se registra una fuerte tendencia hacia un crecimiento del comercio internacional más intenso que el aumento del producto interno bruto (PIB) del conjunto de los países. Entre mediados de los años cuarenta y fines de los noventa, la expansión del comercio exterior duplicó la tasa anual de crecimiento del PIB mundial. Esta tendencia fue favorecida por la presencia del GATT y, posteriormente, por las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Así, el mercado externo creció más rápido en el conjunto del mundo, tanto en los países desarrollados como en las regiones en desarrollo. La expansión comercial fue particularmente significativa en manufacturas (*véase el cuadro 1*).

Entre las naciones en desarrollo, el intercambio aumentó muy fuertemente en el Este Asiático (principalmente en Corea del Sur, Taiwán, Singapur y HongKong). También se observa un ostensible crecimiento en América Latina en los años más recientes, donde la participación de las exportaciones en el PIB (a precios constantes de 1990) se elevó de 10% a 23% entre 1980 y 1998.

Sin embargo, en los últimos 25 años los precios de los productos de exportación de América Latina se deterioraron por la mayor velocidad con que creció la oferta en comparación con la demanda. Por esta razón, es clave que los aumentos de la

**CUADRO 1**  
**La "globalización": hechos estilizados, 1983-98**

	Comercio mundial (b)				Participación de los PED en	
	Producción mundial (a) 1983 = 100	Total	Manufacturas	IED mundial (c) 1983 = 100	Exportaciones de manufacturas	IED mundial (d)
		1983 = 100	1983 = 100		%	%
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	35.9
1994	131.3	185.0	206.6	388.1	25.7	39.9
1995	133.9	201.7	225.2	494.8	25.2	32.3
1996	137.3	213.7	238.7	540.5	25.2	37.7
1997	142.9	235.1	266.2	734.6	26.0	37.2
1998	146.5	244.5	275.5	1078.8	25.5	25.8

Fuente: OMC, *Informe Anual* (varios n°); UN, *World Investment Report* (varios n°); UN, *World Economic and Social Survey* (varios n°)

(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 en base a los flujos de entrada

oferta de productos exportables se reorienta hacia mercados no saturados y de mayor valor agregado, como lo hicieron los países del Este Asiático.<sup>1</sup> Los países de América Latina (PALs), en cambio, han carecido de la rapidez y flexibilidad necesaria, a pesar de que en los últimos años se han ido cambiando las estructuras productivas. De ahí que los precios de exportación en esta región hayan evolucionado tan desfavorablemente en los años ochenta y noventa. Los avances en Mercosur y reformas más pragmáticas de las reformas más ideológicas ya hechas, en América Latina, sin duda ayudarán a mejorar esa situación de deficiente inserción en los mercados externos.<sup>2</sup>

Los datos presentados en el *cuadro 1*, ilustran la situación actual: Estados Unidos y Japón están exportando en bienes y servicios el equivalente al 10 ó 12% de su PIB, Alemania 27%, Corea 38% y Chile 28%. En promedio, el mundo exporta el 25% de todo lo que se produce anualmente; si se considera el componente importado que tienen las exportaciones, la cifra en términos de valores agregados, que es la

**CUADRO 2**  
**Producto, exportaciones e inversión, 1998**

	PNB (a)	Participación en el PIB (b)	
		Exportaciones	Inversión
Mundo	28.862	25	20
Estados Unidos	7.921	12	18
Reino Unido	1.264	29	16
Alemania	2.123	27	21
Francia	1.466	24	17
Japón	4.090	10(c)	30C
Corea	370	38	35
Chile	71	28	27

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report, 1999/2000*

(a) Producto Nacional Bruto, en miles de millones de US\$ de 1998

(b) Porcentajes

(c) Corresponde a 1997

manera como se calculan los PIB, sería cercana a 18-20%. Hay entonces alrededor de un 80% de la producción mundial que no se comercia internacionalmente.

Se ha especulado mucho con la incidencia de las innovaciones tecnológicas. Ellas son notables, en particular en los canales electrónicos. Sin embargo, una parte significativa, por ejemplo, del comercio electrónico es dentro de las fronteras nacionales. Aun así, a pesar de un crecimiento vertiginoso, representa fracciones muy reducidas del PIB. Por ejemplo, en el último semestre de 1999, el comercio electrónico minorista de los Estados Unidos cubrió sólo el 0,64% de las ventas minoristas del país (Departamento de Comercio, 2000).

En cuanto al quinto del PIB mundial que sí se comercia internacionalmente, el intercambio es más intenso con los mercados intrarregionales (*véase el cuadro 3*). Por ejemplo, en el caso de los europeos, que por lejos son los principales exportadores mundiales, pues quince naciones cubren 40% del intercambio mundial, el 63% de sus exportaciones va a países miembros de la misma Unión Europea. Asimismo, el comercio intranorteamericano (Estados Unidos, Canadá y México) representa la mitad de sus exportaciones totales; en América Latina, que está más atrasada en el desarrollo de las relaciones económicas regionales, sólo el 25% de su comercio es intralatinoamericano. Sin embargo, estuvo creciendo aceleradamente en el decenio recién pasado, estimulado, en parte, por los numerosos acuerdos comerciales en proceso. El más dinámico ha sido el de Mercosur.

**CUADRO 3**  
**Exportaciones mundiales según destino, 1990-98 (porcentajes)**

	1990	1996	1997	1998
América del Norte (a)	100.0	100.0	100.0	100.0
Intra-América del Norte	42.6	47.3	48.8	51.3
Extra-América del Norte	57.4	52.7	51.2	48.7
Unión Europea (b)	100.0	100.0	100.0	100.0
Intra-Unión Europea	59.6	62.4	61.4	62.7
Extra-Unión Europea	40.4	37.6	38.6	37.3
América Latina (c)	100.0	100.0	100.0	100.0
Intra-América Latina	13.9	22.7	24.4	24.5
Extra-América Latina	86.1	77.3	75.6	75.5

Fuente: CEPALy OMC, *Informe Anual 1999*

(a) Incluye Canadá, Estados Unidos y México

(b) En 1990 se incluyen 12 países; desde 1996 se incluyen 15 países

(c) Incluye la ALADI, el MCCA, Barbados, Guyana, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tobago

Entonces, es evidente que la geografía es un aspecto relevante en la determinación del comercio. Hay un espacio natural para comerciar con los países vecinos, de ahí la importancia del Mercosur y las posibilidades de integración con los países del Grupo Andino y el resto de los PALs. Este espacio, sin duda, contribuye al estímulo a las exportaciones y a que éstas aporten más al desarrollo nacional, ya que las exportaciones intralatinoamericanas son mucho más intensivas en valor agregado e innovación tecnológica que las de la región hacia Estados Unidos, Europa o Japón (*véase CEPAL, 1998, cap. III*).

Así las exportaciones intralatinoamericanas son más generadoras de desarrollo económico y social. Contribuyen mejor, entonces, a lo que se denomina “desarrollo endógeno”, es decir aquel que va emergiendo al interior de las economías nacionales, con las consiguientes mayores potencialidades y sustentabilidad para el futuro.

Hay que señalar que la capacidad de aprovechar los beneficios del comercio internacional depende en mucho de la disponibilidad oportuna de recursos físicos y humanos en las respectivas economías, y de las políticas económicas que se adopten.

Los países del Este Asiático se encontraron con un ambiente internacional con poca competencia y gozaron de mucha autonomía para definir sus políticas económicas en los sesenta o setenta. Aplicaron políticas promotoras de exportaciones

notablemente selectivas, en cierto sentido intervencionistas. Fueron políticas inteligentes ya que no otorgaron subsidios sin exigir nada a cambio. Por el contrario, concedieron incentivos sujetos a rendimientos, que obligaban a los que los recibían a generar capacidad productiva y a hacerse competitivos internacionalmente en plazos razonables. Eran subsidios e incentivos condicionados, los cuales eran utilizados para promover ciertos sectores y actividades. Se trataba entonces de mercados orientados y regulados, principalmente entre mediados de los años sesenta y fines de los ochenta.

La experiencia de América Latina ha sido muy diferente. El resultado en cuanto al volumen de las exportaciones ha sido satisfactorio, pero su calidad y su diversificación han sido deficientes. Como se señaló, a diferencia de los países del Este Asiático, los precios de las exportaciones latinoamericanas han decrecido tempranamente en el tiempo. Por otra parte, el desarrollo exportador se ha transmitido muy débilmente a los mercados internos. El *cuadro 4* muestra las relaciones entre crecimiento de las exportaciones y crecimiento del producto interno bruto de la región y de algunos países dentro de ella, y el de los países este-asiáticos. El desempeño de las exportaciones latinoamericanas es deficiente en cuanto a su calidad y contribución al desarrollo productivo, en tanto que el de Asia Oriental fue notable hasta la crisis de 1997. Es el contraste del pragmatismo versus el ideologismo en el diseño de las reformas.

En consecuencia, la tarea actual es abrirse espacios para una mejor inserción en el comercio mundial. Para ello debe invertirse en la gente y desarrollarse los mercados "incompletos". Justamente, uno de los mayores desafíos para lograr un desarrollo sostenible y con equidad es generar o complementar mercados efectivos donde antes no existían. El enfoque neoliberal supone que esos mercados surgen rápido y espontáneamente con la liberalización. La realidad es muy diferente. Por ello, el Estado debe efectuar esfuerzos sistemáticos para completar o crear esos mercados. Por ejemplo, invertir fuertemente en educación y generar canales de capacitación laboral, estimular la innovación tecnológica, y generar y fortalecer los mercados de capitales de largo plazo, mejorando el acceso a proyectos de empresas "sin historia" y de las PYMEs. Asimismo, es determinante crear un ambiente macroeconómico estable<sup>3</sup>.

#### **LAS FINANZAS INTERNACIONALES**

El mercado internacional de capitales, que había desaparecido con la crisis del año 30, renace lentamente después de la II Guerra Mundial, con el apoyo de la inversión extranjera directa (IED) y los acuerdos de Bretton Woods y la creación de los

**CUADRO 4**  
**Crecimiento del PIB y de las exportaciones, 1970-98 (a)**  
 Tasa de variación promedio anual, en US\$ de 1980 (b)

	1970-80 (c)		1980-98	
	PIB	Exportaciones	PIB	Exportaciones
América Latina (d)	5.6	2.2	2.2	7.1
América Latina (excluida Venezuela)	6.0	6.4	2.3	7.5
Argentina	2.8	2.1	2.1	6.9
Chile	2.5	7.4	4.8	8.1
México	6.7	10.2	2.4	10.7
Todo el mundo	3.7	5.1	2.8	5.7
Estados Unidos	2.8	6.2	3.0	6.2
Este Asiático				
Primera tanda (e)	9.3	14.1	7.9 (g)	13.7(g)
Segunda tanda (f)	7.5	8.2	7.0 (g)	12.7 (g)

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales; Banco Mundial, *World Tables 1995*; OCDE, *World Economic Outlook*, mayo 1996; y CEPAL, *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1998.

(a) Corresponde a las exportaciones de bienes y servicios

(b) Para los países que no pertenecen a América Latina las cifras fueron calculadas en US\$ de 1987

(c) Para los países del Este Asiático el período es 1965-80

(d) Incluye 19 países

(e) Comprende a la República de Corea, Hong Kong y Singapur

(f) Comprende a Indonesia, Malasia y Tailandia

(g) Comprende 1980-95

organismos multilaterales.<sup>4</sup> Aunque en ciertas ocasiones puede discreparse de las orientaciones que han tomado estas instituciones, debe reconocerse que han jugado un rol importante en el desarrollo de los países; y su papel ha sido crucial en las situaciones de crisis. Por eso es que las propuestas de ideólogos como Milton Friedman de suprimir el FMI son profundamente dañinas. La globalización requiere más y no menos institucionalidad internacional, pero con orientaciones profundamente reformadas; sus tendencias tan ideologizadas deben ser reemplazadas por enfoques más pragmáticos.

A partir de los años sesenta, comenzaron a desarrollarse muy intensamente los créditos bancarios internacionales. Luego vino la crisis de la deuda en los años 1981-82 y un mercado de capitales privados totalmente comprimido por casi un decenio, desapareciendo en la práctica esas fuentes de financiamiento externo. En este período, América Latina se convirtió abruptamente, de manera forzada, en exportadora neta de recursos hacia el exterior. Esta situación se revirtió en los años noventa al originarse cambios en los mercados internacionales, especialmente en los Estados Unidos.<sup>5</sup>

En América Latina, al inicio de los años noventa se produjo una recuperación muy significativa del financiamiento externo privado, en exceso de lo que la región podía absorber sin generar desequilibrios importantes. De este modo, América Latina pasó de una excesiva escasez a una excesiva abundancia.

Un componente muy significativo de estos movimientos de capitales internacionales lo constituyen los flujos financieros. En América Latina, de cada cuatro dólares que entraron en el cuatrienio 1991-94 sólo uno fue IED. La mayoría correspondió a movimientos de capitales financieros de corto plazo, –créditos financieros, depósitos bancarios en moneda extranjera, compra de acciones existentes, bonos de corto plazo–, que son más volátiles dado su carácter especulativo. Con la crisis de México, en 1995, los flujos volátiles emigraron no sólo desde México, sino también desde toda la región (*véase Ffrench-Davis, 1999, cap. X*).

En 1998 el flujo total de IED de todo el mundo países alcanzó a cerca de 640 mil millones de dólares anuales frente a 29 billones de producto mundial. Resulta entonces, que estos flujos de recursos por concepto de IED alcanzarían sólo a 2,2% del PIB mundial. Como cerca del 20% de ese producto se destina a inversión, entonces, sólo un décimo de esta cifra era realizado por IED. Estas variables están en veloz evolución. La IED está expandiéndose notablemente más rápido que el PIB mundial, y que el comercio internacional. Por otra parte, las cifras de IED omiten algunos flujos de financiamiento asociadas a sus proyectos de inversión, pero incluyen crecientes compras de activos existentes, en procesos de fusiones y adquisiciones. Con todo, entonces, algo así como el 90% de la inversión interna total es de origen nacional. Esta es la realidad de la economía mundial.

En el caso de los países en desarrollo, los antecedentes oficiales sobre la participación media de la IED en su inversión interna total fue de un 7% en 1995-98. En 1994, en América Latina se invirtieron en total (incluyendo la extranjera y la nacional pública y privada) alrededor de 300 mil millones de dólares, de los cuales 30 mil millones correspondieron a IED, lo que da un porcentaje parecido al del promedio mundial. Luego de la crisis de México en 1994, los flujos especulativos hacia la región se frenaron transitoriamente (y se redirigieron hacia el este y sudeste asiático). En tanto, la IED continuó con su tendencia ascendente. Con ello, se elevó a más de la mitad del flujo neto de capitales hacia la región en 1996-98; ello incluye cerca de un 40% por concepto de adquisiciones de empresas públicas y privadas, cifra que ha sido particularmente elevada durante el contagio de la crisis asiática hacia América Latina.

La otra mitad de los flujos corresponde principalmente a inversiones financieras, de alta volatilidad. De hecho, entonces, una parte apreciable del financiamiento externo recibido por los PALs no llega directamente a la inversión productiva. Por el contrario, llega a los mercados financieros y de ahí puede derivar a inversión o a consumo, dependiendo del ambiente que haya en la economía nacional y de las políticas que se apliquen. Por ejemplo, entre 1990 y 1994 el tipo de cambio se apreció mucho más en México y Argentina que en Chile. Esto se explica por la mayor permisividad del mercado de capitales de aquellos dos países, los enormes ingresos de capitales de corto plazo, garantías y evaluaciones insuficientes de los bancos al otorgar préstamos, y la relativa debilidad de las superintendencias y de la regulación prudencial, observadas en esos países.

Esta situación conduce a que los recursos que provienen del exterior, en vez de canalizarse hacia la inversión se canalicen crecientemente hacia el consumo, en particular de productos importados, que se financian con “las platas de otros”. Eso siempre resulta preludio de crisis de balanza de pagos y dolorosos ajustes recesivos. Se genera así un gasto que no produce empleo ni producto nacional sostenibles, y se acumula endeudamiento sin que haya aumentado correspondientemente la capacidad productiva. Las tasas de ahorro nacional se ven afectadas fuertemente por este fenómeno. En efecto, mientras en México y Argentina ésta decreció en el período 1990-94, en Chile subió significativamente. De hecho, las tasas de ahorro y de inversión de Chile desde 1993 y hasta 1998 han sido las más altas de su historia, después de que en el período de la dictadura, con la excepción de dos años (1981 y 1989), tuvo tasas notablemente deficientes.

El contraste entre el desempeño de Chile y el de Argentina y México, se debe a que en estos dos países los capitales que ingresaron fueron fundamentalmente flujos financieros de corto plazo y en cantidades más excesivas. En Chile, en cambio, la IED es la parte mayoritaria de los ingresos externos, porque las autoridades económicas (Banco Central y Ministerio de Hacienda) han aplicado restricciones al ingreso de flujos financieros y de corto plazo, y el volumen global de flujos a Chile se mantuvo en montos manejables gracias a las políticas activas que acertadamente aplicaron el gobierno y el Banco Central de Chile.<sup>6</sup>

Es esencial, por tanto, saber cómo enfrentar la afluencia de capitales externos. Los efectos dependen crucialmente de la naturaleza de estos flujos. Si llegan en calidad de IED a crear nuevas capacidades productivas (no a comprar lo existente, sino a ampliar la capacidad) es muy distinto a cuando ingresan como depósitos bancarios en dólares o a comprar acciones existentes en la Bolsa y presionan por reava-

luaciones en el mercado cambiario, desestimulando la inversión productiva interna e incentivando el consumo importado. Estos aspectos son muy claves para entender en qué ambiente económico se está y hacia dónde se está empujando a la economía.

Los mercados de capitales de corto plazo de muchos países, incluidos los de América Latina, se han interconectado más intensamente que los mercados productivos. En materia de movimiento de capitales financieros, son montos gigantescos que entran y salen, lo cual crea problemas tanto a los países desarrollados como a los en desarrollo, en particular si no adoptan medidas eficaces para defenderse constructivamente. En Chile, por ejemplo, en algunos meses de 1990 y 1991 entraron capitales financieros en montos muy elevados, lo que le creó un serio problema en su mercado de capitales y en su mercado cambiario. Esto a su vez indujo a las autoridades a regular, restringir y establecer impuestos sobre ciertos flujos financieros desde 1991.

Las implicancias de todo esto es que no hay una globalización uniforme y sus efectos sobre países y sectores tienden a ser muy heterogéneos. Las heterogeneidades que existen no son las más favorables para el desarrollo y la equidad. Por el contrario, son las más desfavorables, debido a que los altibajos que generan los movimientos de capitales de corto plazo tienden a estar sesgados contra el mundo de la producción, contra la innovación tecnológica y contra la equidad. Los pobres y las empresas productivas no pueden correr, en los períodos de auge, a la velocidad de los que tienen buen acceso a los mercados financieros especulativos, y tampoco tienen la capacidad para enfrentar adecuadamente los períodos de contracción. Son bien conocidas las fuertes concentraciones del ingreso y las innumerables quiebras que se han producido, en el mundo y en América Latina, en los períodos de ajuste recesivo que con frecuencia han seguido a períodos de bonanza, acompañados de booms crediticios, expansión del consumo importado, y alzas de precios bursátiles, en una expansión no sostenible. El “efecto tequila” y la crisis asiática y su contagio a América Latina son ejemplos evidentes.

#### **LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA**

Los últimos 15 años han sido de gran innovación tecnológica en el mundo, la cual ha sido especialmente notable en ámbitos como las comunicaciones, la informática y la electrónica. Indudablemente, estas innovaciones han permitido mejorar los procesos productivos, reforzando al factor tecnológico, uno de los ingredientes básicos para el crecimiento económico. Al mismo tiempo, ha fortalecido el rol de los servicios.

¿Qué ha pasado en los dos últimos decenios con el crecimiento económico mundial? Paradójicamente, el mundo está creciendo más lentamente. La tasa de crecimiento promedio ha bajado de 4% anual en el período 1965-80 a menos de 3% en 1980-98.

Esto de ninguna manera significa que el progreso tecnológico no haya sido funcional al crecimiento, sino que los factores productivos (capital, trabajo, tecnología), no se pueden combinar en forma arbitraria y operar armónicamente. Hay que satisfacer requisitos de calidad y proporción. El problema es que en forma significativa la innovación tecnológica no se puede incorporar por sí sola. Mucho de ella es “tecnología incorporada” en los equipos y maquinarias y en la capacidad de la gente. Entonces se necesita una mayor inversión productiva, física y humana, para poder incorporar el desarrollo tecnológico y mejorar así la productividad nacional.

De otro lado, una elevada tasa de progreso técnico requiere de una mano de obra flexible y crecientemente calificada para evitar así el llamado “desempleo tecnológico”, donde la dinámica de los procesos innovativos desplaza a los trabajadores y empresas que no pueden adaptarse a las exigencias de las nuevas tecnologías. En este contexto, la desigualdad en las capacidades adquiridas por los trabajadores ha dado lugar a una estructura salarial donde ha aumentado persistentemente la brecha entre los salarios bajos y los altos a nivel mundial. Así se revirtió la tendencia progresiva que prevaleció en los tres primeros decenios de la posguerra mundial.

Para superar esta situación, es indispensable aumentar la inversión, física y en la gente, para así poder absorber más adecuadamente la mejor tecnología disponible en el mundo. En ese sentido, un aspecto crucial es la recalificación de la mano de obra y un mayor entrenamiento sistemático de los trabajadores durante sus 40 años de vida laboral. Esto requiere un gran esfuerzo educacional, como el realizado en países como Alemania, Japón y el Este Asiático.<sup>7</sup> De ahí la importancia de la reforma educacional, y también de redoblar los esfuerzos de capacitación laboral.

Sin embargo, la tendencia mundial reciente es hacia la reducción de la inversión. En efecto, en Estados Unidos y Gran Bretaña por ejemplo, la formación bruta de capital apenas representó alrededor del 16% del producto en varios de los últimos años, cifra muy pequeña en comparación con las alcanzadas en las décadas del 60 y 70. Incluso, en los Estados Unidos, según datos del Banco Mundial, su tasa de ahorro ha bajado desde 19,7% en 1960-79, a 17,4% en los años ochenta y a 15,9% en 1990-98. Paradójicamente, ha logrado sostener su nivel de gasto con un

ingreso de capitales externos que excede los US\$300 mil millones anuales, un tercio de los cuales procede de Japón y otros territorios asiáticos.

Los deterioros de la inversión productiva y del ahorro corresponden a un fenómeno que está muy relacionado, por una parte, con el deterioro de la eficacia de las políticas macroeconómicas en los tres o cuatro últimos quinquenios y, por otra, con la naturaleza de las innovaciones en los mercados de capitales, pues han aumentado de manera vertiginosa la velocidad con que ciertos capitales (principalmente los especulativos) pueden trasladarse de un país a otro.

Así, se observa una tendencia declinante en la inversión productiva junto con un aumento espectacular de los movimientos de capitales internacionales. Esto se debe a que una proporción largamente mayoritaria de estos recursos no se vincula a la inversión productiva, sino que tienen un carácter meramente especulativo. Estos movimientos están asociados y motivados por las expectativas sobre diferencias en las tasas de interés, los tipos de cambio y las cotizaciones de bolsa de los distintos países.

De lo anterior se desprende que en el mundo hay mucho incentivo para obtener ganancias vía la especulación y no a través del mejoramiento de la productividad. Hay muchos agentes económicos dedicados a realizar ganancias de capital pero no de productividad. Esta sería una razón principal del debilitamiento de la inversión productiva.

En este contexto, los coeficientes de inversión son notablemente bajos en América Latina. En la segunda mitad de los años setenta la región estaba invirtiendo el 24% del PIB (cifra superior al promedio mundial), mientras que en los ochenta la tasa de inversión bajó significativamente, alcanzando un promedio anual de 16,8%. En 1994 ésta se elevó a 18,8% para luego volver a bajar a 18,3% en 1995-97, lo que se explica por el espectacular descenso de la inversión ocurrido en México y Argentina como consecuencia de la crisis mexicana de diciembre de 1994 y el llamado "efecto Tequila". La inestabilidad, que trae aparejada una apertura financiera excesiva y prematura, resulta muy dañina para el desarrollo productivo y para la equidad.

#### **IMPLICANCIAS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La globalización económica ha ganado terreno significativamente. Pero, como lo hemos demostrado en este artículo, la mayor parte de las decisiones sobre producción y empleo y del acontecer diario de nuestros países aun se desenvuelve

dentro de las fronteras nacionales. En consecuencia, condicionar lo esencial de las políticas públicas a las consecuencias que involucren en la dimensión meramente externa o financiera, puede constituir un gravísimo error político y económico.

Los resultados obtenidos en el ámbito financiero constituyen un ejemplo muy ilustrativo. Ellos tienen que ver con el tipo de instituciones que se han ido creando y con la forma cómo se diseñan las políticas macroeconómicas. La calidad y pragmatismo de estas políticas se han debilitado en los países más desarrollados, mientras que en muchos países latinoamericanos los espacios de maniobra se han ido limitando para concentrarse excesivamente en un instrumento predominante que es la tasa de interés.

Es adecuado e imprescindible utilizar la tasa de interés como instrumento pero cuando es el principal y casi único suele involucrar fluctuaciones muy fuertes. Esto beneficia a algunos que ganan a costa de otros. Y los que pierden son los sectores de más bajos ingresos y los que están vinculados a la actividad productiva. Fluctuaciones pronunciadas de la demanda total, de las tasas de interés y del tipo de cambio dificultan la actividad empresarial. Hace difícil a los empresarios el cálculo de sus parámetros de referencia y generan demandas agregadas muy inestables. En tales circunstancias, el empresario experimenta una gran incertidumbre respecto de la situación de mercado que enfrentará una vez que haya ejecutado su proyecto de inversión. Este es un factor que desalienta muy fuertemente la inversión productiva, que es irreversible en la medida que queda inmovilizada. Está comprobada en diferentes estudios econométricos la gran sensibilidad de la inversión respecto de la inestabilidad cambiaria, de tasas de interés y de demanda agregada. El inversionista necesita asegurarse de que su producción va a encontrar unas condiciones de mercado razonables y no una economía altamente recesional o con un tipo de cambio atrasado y unas tasas de interés demasiado elevadas.<sup>8</sup>

Un perfeccionamiento requiere dotar de mayor flexibilidad (expansiva y contractiva) a la política fiscal y aumentar la efectividad de la regulación de los flujos de capitales especulativos.

En lo referente al desarrollo del sector exportador, se deben tener en cuenta las interconexiones entre la innovación tecnológica, los mercados financieros y la actividad productiva. Las exportaciones no interesan per se, sino en la medida en que contribuyen al desarrollo productivo, de modo que haya mayor inversión y productividad, con plena utilización de la capacidad productiva que se crea y con generación de empleo productivo. En todos los países de la región, una expansión

dinámica de las exportaciones no tradicionales de bienes y servicios, puede contribuir eficazmente a esos objetivos. De esta manera, la gente puede acceder efectivamente a trabajos de mayor calidad, salarios y rentas más altos, con el consiguiente aumento de su bienestar.

Además, como ya se señaló, las exportaciones sólo representan el 15 a 20% de la producción mundial, haciéndose necesario poner atención en el 80-85% restante que se produce y consume localmente. Por lo tanto, no sólo interesa promover la inversión en la producción exportable, sino también en el resto de sectores, y acrecentar las interrelaciones entre las producciones para los mercados externos e internos. La importancia de esto es clara en la experiencia coreana. En efecto, si Corea creció alrededor de 8% anual durante los últimos 30 años (dinamismo sólo interrumpido en 1997-98) y las exportaciones lo hicieron en 17%, el resto de sectores crecieron cerca de 6%. En cambio, en la experiencia menos exitosa de otros países, mientras el sector exportador crecía, los otros sectores se contraían o permanecían aletargados.

Lo que se busca es que las exportaciones se expandan arrastrando tras de sí al resto de la economía. Esto es esencial para que el conjunto de la población sea partícipe del crecimiento económico y de una mayor equidad.

En conclusión, es esencial buscar una inserción más dinámica y diversificada en el comercio mundial, y aumentar nuestra capacidad de incorporar tecnología a través de políticas mesoeconómicas (inversión en infraestructura, educación, capacitación laboral, apoyo a la innovación tecnológica y de gestión, desarrollo del segmento de largo plazo del mercado de capitales y acceso de la PYME, etc.).

Las tareas son múltiples, pues el camino hacia el desarrollo económico es largo y difícil. La globalización con su heterogeneidad plantea el desafío de aprovecharla y orientarla. Y un elemento muy importante en este sentido es el aspecto financiero. En particular, lo referente al movimiento de capitales de corto plazo con el exterior y la organización del mercado interno de capitales. Se debe tener la capacidad necesaria para canalizar esos recursos en las cantidades y composición apropiadas, consistentes con la capacidad de "digestión" nacional. Ello exige una regulación adecuada, que concilie relaciones financieras externas activas con equilibrios macroeconómicos sostenibles, tal como lo demostró la positiva pero perfectible experiencia de Chile con una serie de medidas para desalentar el ingreso de capitales especulativos o volátiles desde el exterior. Sus efectos positivos se constataron, en especial, durante la crisis del tequila. ●

## NOTAS

1. En los años noventa se observa cierta "latinoamericanización" de países asiáticos, que ofertan en exceso rubros como los electrónicos, registrándose hacia mediados de este decenio un deterioro de las condiciones de venta de esos productos.
2. El tema lo desarrollamos en detalle en el reciente libro para *Reformar las reformas*. Véase Ffrench-Davis (1999).
3. Una de las deficiencias de las políticas macroeconómicas en el mundo actual es la excesiva inestabilidad provocada principalmente por la aplicación de recetas neoliberales simplistas, que facilitan atrasos excesivos del tipo de cambio, endeudamientos externos insostenibles, y expansión de carteras bancarias riesgosas. En definitiva, tienden a favorecer las ganancias especulativas (a expensas del resto de la economía) por sobre las de productividad (que favorecen al conjunto). Véanse CEPAL (1998 caps. X y XI) y Ffrench-Davis (1999).
4. Como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Asiático de Desarrollo.
5. Véase un examen sistemático del origen y causas del financiamiento externo en los años noventa en Ffrench-Davis y Griffith-Jones (1995).
6. Véase Ffrench-Davis, Agosin y Uthoff, "Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile", en Ffrench-Davis y Griffith-Jones (1995).
7. La actual crisis asiática tiende a opacar el notable desempeño anterior de países como la República de Corea. Los salarios reales, por ejemplo, se elevaron más de 8% anual en el curso de tres decenios. En Chile, recién en 1992 se superó la remuneración real promedio alcanzada en 1970.
8. Un análisis de seis PALs (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú) se desarrolla en Ffrench-Davis y Reisen (1998). Ahí se documenta la fuerte influencia que el entorno macroeconómico genera para la inversión productiva. En general, el estilo neoliberal de hacer macroeconomía ha sido desestimulante para la inversión productiva. Un indicador sugerente es que en tres casos importantes de experimentos neoliberales —en los Estados Unidos, Inglaterra y Chile— la tasa de inversión decreció. En los dos primeros países la tasa fue menor en los años ochenta que en los sesenta y en los setenta. Por su parte, Chile tuvo una tasa de inversión más baja que en los sesenta, tanto en los ochenta como en los setenta.