

Beneficios y costos de la globalización. Perspectiva de un país pequeño (Chile) ¹

Patricio Meller

La globalización: una introducción

Elementos impresionísticos

EL PLANETA Tierra se está transformando en una “aldea global”; esa es una visión prevaleciente para el siglo XXI. En la mayoría de las ciudades del orbe hay Mac Donald’s, Coca-Cola y Whisky. Los jóvenes usan *blue jeans* y escuchan música *rock*. Los cines exhiben las mismas películas; algo similar sucede con los programas de la televisión e incluso con las noticias del mundo que transmite CNN. La gente compra todo tipo de bienes de consumo similares en *malls* y supermercados casi idénticos, en el siglo XXI estaremos viviendo en Mac Mundo. ²

¹ Ponencia presentada en el II Encuentro Internacional de Economistas en La Habana, enero 24-29 de 2000. El autor agradece los comentarios y discrepancias recibidos en dicho Encuentro. Este estudio forma parte del Programa de Investigaciones de CIEPLAN.

² G. Sorman: *El mundo es mi tribu*.

En Mac Mundo prevalece la homogeneidad. “Todos hacemos lo mismo” y “todos vemos lo mismo en el mismo momento”. Ejemplos recientes de esto último lo constituyen la Guerra del Golfo y el Mundial de Fútbol.

¿Qué tipo de valores estamos adquiriendo en este Mundo Homogéneo? En efecto: ¿Qué pasa con nuestra identidad? ¿Qué pasa con nuestros valores? ¿Somos ahora solo terrícolas? O bien, ¿es Mac Mundo un imperio fáctico norteamericano?

Sin lugar a dudas nuestros valores están siendo afectados por la globalización; pero hay que recordar que hay valores muy positivos que afortunadamente se están socializando a nivel mundial. En efecto, hay dos ejemplos importantes: el respeto a los derechos humanos y la valorización de la democracia. El mundo globalizado del siglo XXI no acepta dictadores; la dictadura es repudiada, al igual que la tortura y las violaciones a los derechos humanos.

En síntesis, Mac Mundo puede estar transmitiendo algunas cuestiones valóricas negativas; pero, sin lugar a dudas, también transmite algunas cuestiones valóricas fundamentales muy positivas.

País vs. Mundo

El proceso de globalización implica la existencia de fenómenos globales. Los países no pueden evitar que estos fenómenos crucen las respectivas fronteras de los países. Esto significa que un país pierde la capacidad de controlar lo que sucede dentro de sus fronteras.

La globalización está integrando económicamente a todos los países; esto es, están desapareciendo los mercados locales-nacionales y están surgiendo grandes productores de bienes y servicios a escala mundial, que producen para un mercado mundial cada vez más integrado y homogéneo. Esto genera presiones para aumentar la productividad y competitividad de cada país para producir bienes para la economía global.

Por otra parte, a medida que aumenta la globalización las políticas locales de un país pueden afectar a los otros países. Cuando los países están separados por barreras económicas —por ej., altas tarifas (o prohibición) a las importaciones— pueden prescindir de lo que hacen los otros países. Pero, cuando estas barreras son disminuidas y eventualmente desmanteladas, entonces, ya no se puede ignorar el tipo de políticas económicas aplicadas por otros países. Esto implica que no es posible una política nacional autónoma, en un mundo donde todos los países son económicamente interdependientes.

Esta integración económica global tiene además otra consecuencia seria: lo económico comienza a predominar sobre lo político. De aquí surge la impotencia de la política y eventualmente la irrelevancia de los políticos. La ley del Mercado pasa a prevalecer sobre la ley del Estado y sobre la Constitución de los países.

En síntesis, los países pierden autonomía y grados de libertad. Entonces, ¿por qué los países se incorporan al mundo global? Hay dos razones distintas:

- (a) Los PED (Países En Desarrollo) perciben que esa es la vía más rápida para lograr el mismo standard de vida que en los PD (Países Desarrollados).
- (b) El modelo de integración a la economía global es el mecanismo fundamental para lograr la modernización tecnológica.

¿Puede una sociedad renunciar al progreso (o a la modernización tecnológica)? ¿Puede una sociedad renunciar a mejorar el standard de vida de la generación presente y de las generaciones futuras?³

Incluso China ha optado por saltar su gran muralla (china) para incorporarse al mundo global. China había erigido su gran muralla para estar aislada del Mundo por cuanto creía que podía prescindir del resto de los países; cuando se tiene una población de 1 000 millones de personas pareciera lícito pensar que no se necesita al resto. Pero, China ha comprendido que si bien la incorporación al mundo global implica costos y beneficios, los beneficios superan a los costos. Esta es la razón de fondo por la cual los países optan por la globalización.

Pero, la pregunta anterior sigue vigente: ¿Qué tipo de sociedad genera la globalización?

Fenómenos que han contribuido a la globalización

- a) Reducción de los costos de transporte y de comunicación. Los costos de transporte se han reducido considerablemente. El costo del flete marítimo (incluyendo costos portuarios) es en 1990 un 40% del costo de 1930. El costo aéreo de transporte por pasajero-milla era 0,68¢ (US\$) en 1930; este costo se reduce casi a la tercera parte en 1960 y disminuye casi a la séptima parte en 1990 (ver Cuadro I).

Cuadro I
Costo de transporte aéreo y telefónico
(US\$ - 1990)

	Costo aéreo promedio (pasajero-milla)	Costo llamada telefónica Nueva York – Londres (3 minutos)
1930	0,68	245
1960	0,24	46
1990	0,11	3,3

Fuente: World Economic Outlook, FMI. 1997.

³ J. P. Fitoussi y P. Rosanvallón: *La nueva era de las desigualdades*.

El costo de la comunicación telefónica entre Nueva York y Londres (3 minutos) era de US\$ 245 en 1930; en 1990 este costo era solo US\$ 3,3; hoy 2000 este valor es inferior a US\$ 1,0. Esta disminución de costo es incluso inferior a 1/100.

- b) La revolución tecnológica del siglo XX asociada a la TV y a la informática ha desempeñado un rol crucial en la globalización.

Cifras ilustrativas de la socialización masiva de la TV y los computadores podrían graficarse con el deflactor de precios de computadores del Departamento de Comercio de EE UU. Si se usa una base de precios de 1 000 (costo de un computador) en 1990, el costo de este era de 125 000 en 1960. Esta reducción significativa de costos ha permitido que todos los países puedan beneficiarse en un período relativamente breve de esta revolución tecnológica.

A lo anterior hay que agregar el rol insospechado que va a jugar Internet. Internet era hace unos pocos años solo utilizado por unos pocos expertos del ámbito académico. Actualmente (cifras de 1998) Internet es utilizado por casi 100 millones de personas. La velocidad de uso de Internet es simplemente sorprendente, por cuanto la radio demoró treinta años en llegar a 60 millones de personas y la televisión quince años.⁴ En la medida que Internet comience a ser utilizado en gran escala para actividades comerciales, los costos de transacciones internacionales van a experimentar una nueva reducción significativa.

- c) La mayoría de los PED han acelerado su proceso de incorporación a la economía mundial:

- Los países asiáticos: décadas del setenta y ochenta.
- Los países latinoamericanos: décadas del ochenta y noventa.
- Década del noventa: China, India, Países del ex-bloque socialista

- d) Gran aumento del comercio internacional. La mayor importancia que ha adquirido el comercio internacional puede visualizarse a través del aumento de la participación relativa de las exportaciones en el PIB (Producto Interno Bruto) mundial. En el Cuadro II se aprecia que este

⁴ M. Krause: "Globalización y crisis", en *Contribuciones*.

indicador, exportaciones/PIB, ha aumentado desde un 7 % en 1950 a un 13,5 % en 1992. Una evolución similar se observa para Europa Occidental y EEUU. Los valores del indicador exportaciones/PIB de la década de 1990 son los más elevados en más de un siglo. Nótese el incremento significativo en el período reciente, 1950-1992.

Cuadro II
Participación de las exportaciones en el PIB
(% PIB) 1980-1993

	1870	1929	1950	1973	1992
Mundo	5,0	9,0	7,0	11,2	13,5
Europa Occidental	10,0	13,3	9,4	20,9	29,7
Estados Unidos	2,5	3,6	3,0	5,0	8,2

Fuente: Maddison (1995).

Después de la Segunda Guerra Mundial el comercio internacional se ha constituido en el principal motor de crecimiento de la economía mundial. La elasticidad comercio internacional/crecimiento PIB mundial ha tenido los siguientes valores: ⁵ década del setenta: 1,39; década del ochenta: 1,10; década del noventa: 1,96. Este último valor significa que la tasa de crecimiento del comercio internacional casi duplica el ritmo de crecimiento del PIB.

Ha habido un cambio importante en la composición de las exportaciones y en el rol desempeñado por los PED. Las exportaciones manufactureras han adquirido una importancia creciente en la canasta exportadora

⁵ Ver "Globalization. Opportunities and challenges", en *World Economic Outlook*.

total, aumentando su participación en el total mundial desde 61% en 1970 a 75% en 1994. Este incremento porcentual de la mayor importancia relativa de las exportaciones manufactureras es notoriamente elevado en el caso de los países asiáticos y latinoamericanos (ver Cuadro III).

Cuadro III
Participación de las exportaciones manufactureras
en la canasta exportadora total (%)

	1970	1980	1990	1994
Mundo	61	64	71	75
Países Industriales	72	70	78	79
Asia (PED)	22	24	66	73
América Latina	11	15	31	49

Fuente: D. Baker, et. al.: Globalization and progressive economic policy.

- e) Espectacular incremento de los flujos de capitales. Los flujos anuales de inversión extranjera (IE) como porcentaje de la formación bruta de capital total prácticamente se han quintuplicado en un lapso de treinta y cinco años (1960-1995). Además, se observa que el porcentaje relativo del stock de IE respecto del PIB mundial total se ha más que duplicado en este mismo lapso de treinta y cinco años (ver Cuadro IV).

Cuadro IV
Inversión Extranjera Directa (%)

	1960	1985	1995
Flujo Inversión Extranjera/Inversión Fija Total	1,1	1,8	5,2
Stock Inversión Extranjera/PIB Mundial Total	4,4	5,4	10,1

Fuente: Baker, et.al: Ob. cit.

Las magnitudes monetarias permiten visualizar rápidamente el espectacular incremento de los flujos de IE. En la década del setenta los flujos

totales de IE de los principales PD ⁶ oscilaban en torno de US\$ 25 000 millones/año. En la década del noventa estos flujos anuales de IE fluctúan en torno de US\$ 200 000 millones.

Pero, sin lugar a dudas, es el crecimiento de los flujos financieros totales el indicador más destacado en relación con su evolución. La evolución de este indicador experimenta incluso una aceleración mayor en la década del noventa. El mercado de capitales financieros ha alcanzado un notorio nivel de integración mundial. Este mercado tiene una velocidad de respuesta casi instantánea; en esto influyó el gran progreso tecnológico alcanzado en la informática y en las telecomunicaciones. La gran y rápida movilidad de los flujos financieros tiene serias consecuencias para la política económica local.

Cuadro V
Transacciones internacionales
de acciones y bonos (% PIB)

	1970	1980	1990	1995
EEUU	2,8	9,0	89,0	135,3
Alemania	3,3	7,5	57,3	169,4
Japón	--	7,7	120,0	65,1

Fuente: FMI (1997).

- f) La globalización se ha acelerado en la década de 1990. ¿Por qué? El derrumbe del bloque socialista ha convertido al capitalismo en la única alternativa existente. La evolución del sistema capitalista requiere de una expansión constante para poder vender los bienes producidos; luego, las empresas productoras tienen que posicionarse en todo el planeta. “Los precios bajos de los bienes producidos constituyen la artillería pesada con que el Capitalismo derrumba la Muralla China y obliga a todos los países a escoger una de las siguientes alternativas: adoptar el modo de producción capitalista o desaparecer del planeta” ⁷.

⁶ Los PD incluidos representan más del 80 % del flujo total de IE; ver “Globalization. Opportunities and challenges?”, en Ob. cit., p. 61.

⁷ *Manifiesto Comunista*, citado en D. Baker et. al.: Ob. cit.

Beneficios y costos de la globalización

La globalización implica para todos los países, especialmente los PED, grandes oportunidades; pero al mismo tiempo los desafíos no son menores. Efectivamente, existen costos de ajuste en la incorporación de un país a la economía mundial, pero los beneficios superan notoriamente a los costos.

El dilema para todo país, particularmente los países latinoamericanos, radica en cómo maximizar los beneficios de la globalización (GL) minimizando los costos y/o compensar a los perdedores (a nivel nacional).

Beneficios de la globalización

A pesar de que la ciencia económica “es la disciplina de las calamidades”, respecto de la globalización los economistas tienen (en general) una visión optimista.

Veamos brevemente una refutación a la visión conspirativa; ¿la GL beneficia solo a las multinacionales, a los países desarrollados y a los ricos? La verdad es que la GL es un mecanismo claro para la modernización; la gente vive mejor en un mundo moderno que en un mundo atrasado. Un indicador a nivel mundial es la esperanza de vida: en 1955, 48 años *versus* 65 años de ahora. La mortalidad infantil en 1955 era 148 por mil; en 1998 es 59 por mil. Se podrían elaborar índices ilustrando el mejoramiento experimentado por los trabajadores ahora en relación con cuarenta años atrás en salud, vivienda, vestuario y alimentación.

Desde el punto de vista de un país pequeño como Chile, que está ubicado geográficamente en el “fin del mundo”⁸ la incorporación al mundo globalizado ha implicado diversos tipos de beneficios.

- a) Adquisición de la tecnología moderna. Existe una ventaja de ser PED. La gran ventaja de ser un PED es que se puede aprovechar la tecnología moderna que ha sido desarrollada por los PD. No tiene ningún sentido que un PED destine recursos para “reinventar la rueda”; *i.e.*, en vez de inventar un computador local es más lógico, económico y eficiente importar computadores.

En el siglo XX la electricidad, el automóvil y el teléfono han sustituido en casi todos los países del planeta a las velas, los caballos y las señales de humo. Para que un país pueda crecer rápidamente y mejorar el standard de vida de la gente requiere incorporar la tecnología moderna.

⁸ Chile constituye “la última parada de los aviones”. Después de que los aviones llegan a Chile solo les queda una opción: devolverse.

En el caso chileno cerca del 40 % del mayor ritmo de crecimiento de la década reciente está asociado a la incorporación de tecnología moderna.

- b) Acceso e incorporación de las nuevas ideas que hay en el mundo. A comienzos del siglo XV China era el país que estaba a la vanguardia mundial en ciencia y tecnología. Análogamente, el mundo islámico había alcanzado un nivel científico muy sofisticado para la época. En esa época, en términos comparativos, el mundo occidental (Europa y después se incorpora EE UU) estaba bastante atrasado (después de varios siglos de oscurantismo de la época feudal). ¿Qué pasó en China y en el mundo occidental después del siglo XV que generó el notable progreso de una región y el estancamiento de la otra?⁹

Un importante factor lo constituye la actitud cultural frente a la receptividad de nuevas ideas. En el mundo occidental y particularmente en EE UU ha habido una valorización creciente de las nuevas ideas, “vengan de donde vengan”; los inventores (científicos, tecnólogos) y gente creativa (artistas, escritores) han adquirido un gran reconocimiento social y económico. En cambio, China y el mundo islámico estuvieron durante bastante tiempo aislados del mundo externo; incluso, prevalecía una actitud hostil frente a ideas innovadoras que pudieran afectar el *statu quo* conservador tradicional.

La introducción de nuevas ideas genera una dinámica retroalimentadora positiva. Obliga a cuestionar y entender las nuevas ideas. En breve, obliga a pensar. Para aprovechar los beneficios que ofrece la globalización los países latinoamericanos tienen que tener la capacidad de generar pensamiento propio.

El siglo XXI ha sido rotulado como el siglo del conocimiento. Los países podrían clasificarse en tres grupos:¹⁰

1. Países productores de ideas, que incluye actualmente esencialmente a los PD.
2. Países usadores de ideas, que corresponde a PED que invitan a IE del tipo enclave, que tiene un efecto reducido sobre el *know how* tecnológico del país.
3. Países adaptadores de ideas, que corresponde a PED que adquieren la tecnología moderna, a la cual le introducen innovaciones para considerar las especificidades locales. Para hacer esto se requiere que haya especialistas locales que entiendan las nuevas ideas y los procesos

⁹ Ver *Economist*, 31 diciembre, 1999.

¹⁰ Romer usa la dicotomía países productores de ideas y países usadores de ideas.

tecnológicos modernos. Esta es la 1ª etapa para que un PED pueda eventualmente llegar a convertirse en un país productor de ideas.¹¹

- c) Mayor competencia y eficiencia. La inserción de un país en la economía global introduce la presión de la competencia en los mercados locales. Esto obliga a la economía local a la reasignación de los recursos productivos de acuerdo con el principio de ventajas comparativas. Esto genera un aumento de eficiencia y de bienestar. El país se especializa en la producción de aquellos bienes que puede producir a un menor costo relativo. Los consumidores del país pueden adquirir una mayor variedad de bienes de mejor calidad y de menor precio.

Dado el contexto de GL los productores locales están compitiendo con cualquier productor del resto del mundo. Esto obliga a la introducción, adaptación y uso del mejor proceso productivo existente (*best practice*).

Uno de los resultados concretos de un país que se globaliza lo constituye la expansión de las exportaciones, las cuales comienzan a transformarse en el motor de crecimiento de la economía. En el caso chileno las exportaciones prácticamente duplicaron su participación en el PIB, al aumentar del 15 % (PIB) en la década de los años setenta al 30 % (PIB) en la década del noventa. Antes de la GL los productores chilenos producían para los consumidores que estaban localizados en la misma comuna donde estaba ubicada su respectiva fábrica. La GL cambia la mentalidad de los empresarios locales; para estos empresarios ahora “su mercado es el mundo”.

Las visitas de los empresarios chilenos al exterior les permite hacer nuevos contactos y conexiones, y concretar nuevos negocios. Se genera una especie de ciclo virtuoso en que el éxito exportador abre nuevas perspectivas para la exportación de distintos bienes de una categoría difícil de anticipar previamente.

- d) Acceso a nuevas fuentes de financiamiento. Los PED se caracterizan por tener un nivel relativamente bajo de ahorro e inversión. La globalización

¹¹ Los países latinoamericanos se caracterizan por carecer de un “mercado de ideas”. Los empresarios no están dispuestos a pagar por una buena idea y los bancos no están dispuestos a financiar un proyecto novedoso sin historia económica (no existe registro de la rentabilidad pasada del proyecto simplemente porque el proyecto no existía). Nótese el contraste con lo que se observa en EE UU en que los agentes económicos están particularmente interesados en invertir y apostar a cualquier idea novedosa. ¿Cuál es entonces la mejor alternativa para un joven inventor o un joven creativo latinoamericano? Irse de América Latina a EE UU. El dilema para la modernización de fondo de los países latinoamericanos consiste en la creación de un “mercado de ideas”. Un PD no solo tiene un mayor ingreso per cápita que un PED; además, la mayoría de las personas de los PD tienen la capacidad para generar pensamiento propio.

permite el acceso a una extensa y variada gama de fuentes financieras que posibilita la expansión de la oferta de créditos tradicionalmente accesible a un país.

En el caso chileno los flujos de capitales (IE y portafolio) experimentaron un notorio incremento durante la década del noventa. Esto ha contribuido a aumentar el nivel de inversión a un nivel sin precedente en la historia económica local; este nivel ha alcanzado al 28% (PIB) en la década del noventa.

En síntesis, podrían sintetizarse todos los beneficios que la GL ha generado en el caso chileno con el siguiente indicador. La tasa histórica de crecimiento económico era en Chile cerca del 4 % de 1980. Gracias a la GL, se ha alcanzado una nueva trayectoria de crecimiento económico con una tasa cercana al 7 %. Esto ha permitido casi duplicar en doce años el ingreso per cápita chileno.

Costos de la globalización

En la subsección anterior se describieron los beneficios generados por la globalización, pero, en economía no hay nada gratis. Un mundo globalizado genera diversos costos a nivel de un país específico.

Conceptualmente un aumento de la GL implica la generación de un mundo más interconectado. Esto implica un aumento en la interrelación y en la interdependencia entre los países. Desde la óptica de un país específico A, lo que suceda en cualquier otro país va a tener un efecto sobre el país A. En breve, se tiene un mundo en el cual hay gran volatilidad; los países están expuestos a shocks externos. Los PED son más vulnerables a estos shocks, particularmente a los de naturaleza negativa. El caso reciente de la crisis asiática ilustra este planteamiento; los países latinoamericanos no estando involucrados en absoluto en los desequilibrios macroeconómicos de los países asiáticos, experimentaron un severo shock negativo.

- a) Existencia de shocks externos. La GL le permite a un PED alcanzar una trayectoria de mayor crecimiento económico; pero a cambio, este PED queda expuesto a shocks externos. En otras palabras, hay un aumento de bienestar pero asociado a mayor inestabilidad.¹²

¹² En términos aritméticos, ¿cuál de las siguientes dos situaciones es preferible para una familia latinoamericana? (i) Un ingreso mensual de US\$ 1 000 pero con alta inestabilidad. (ii) Un ingreso mensual de US\$ 100 constante y seguro.

La existencia de shocks externos produce variabilidad en el salario y en el N° de meses trabajados por los trabajadores. En consecuencia, esto genera volatilidad e inestabilidad en el ingreso familiar.

Un país, al incorporarse a la economía global queda también expuesto a los shocks existentes en un mundo competitivo. Toda empresa productiva puede ser eliminada del mercado por alguna empresa externa que ha logrado incrementar su eficiencia y reducir los costos de producción. Luego, empresarios y trabajadores de cada empresa tienen total incertidumbre respecto a la supervivencia futura de su empresa.

En síntesis, la GL genera inestabilidad e incertidumbre para todos, respecto a la evolución de sus ingresos futuros.

- b) Existencia de libre movilidad. En la economía globalizada existe libre movilidad de bienes (libre comercio), libre movilidad de inversiones, libre movilidad de tecnologías, libre movilidad de capitales. En este mundo global todo es móvil, todo se puede mover a través de la frontera de los países, menos una cosa. Existe inamovilidad de trabajadores entre países, particularmente trabajadores de PED que quieren ir a trabajar a PD. Cuando un país (particularmente un PED) tiene que implementar un programa de reformas estructurales o un programa de ajuste debido a un shock externo negativo, el costo de estos programas recae en el factor que no puede salir (escapar) del país, *i.e.*, el factor trabajo. Esto es lo que se ha visto recientemente en América Latina, en que ante las diversas crisis experimentadas el factor capital (que tiene alta movilidad) se va, y el factor trabajo se tiene que quedar para pagar la cuenta. El costo de las crisis las pagan principalmente los trabajadores. Un problema adicional generado por la alta movilidad del factor capital es la erosión que experimenta la capacidad de los gobiernos de un país para recaudar impuestos. Dada su gran movilidad el factor capital puede eludir los pagos tributarios locales y buscar refugio en “paraísos tributarios”.¹³ La consecuencia de esto es que se incrementa la carga tributaria de los factores productivos locales, particularmente los trabajadores, que no disponen de mecanismos de evasión extraterritorial.
- c) Efectos sobre el mercado laboral¹⁴. La GL tiene efectos diferentes sobre los trabajadores de un país.

¹³ Para una discusión más extensa y profunda, ver A. Razin y E. Sadka: *The economics of globalization. Policy Perspectives from public economics*. Y D. Baker, et. al: Ob. cit.

¹⁴ Para una discusión más extensa y profunda, ver P. Rodrik: *Has globalization gone too far?*

Los trabajadores que poseen la calificación adecuada que les permite movilidad intersectorial y flexibilidad en la función productiva, están mejor preparados para enfrentar una economía global. En cambio aquellos trabajadores sin calificación o bien, que poseen una determinada habilidad específica que puede quedar obsoleta, pueden experimentar serios costos. En otras palabras, en un mundo en que hay cambios permanentes inducidos por reestructuraciones productivas e innovaciones tecnológicas, los trabajadores con mayor capacidad de adaptación ante nuevas funciones serán beneficiados; en cambio los otros experimentarán pérdidas de todo tipo.

La GL a través de la intensificación del libre comercio de bienes y de la incorporación de una gran cantidad de PED, muy abundantes en mano de obra de bajo costo (China, India), ha incrementado el nivel de competencia en el mercado laboral de trabajadores de baja calificación. En un mundo en que hay alta movilidad de todos los otros factores productivos el factor fijo a nivel de cada país, *i.e.* el trabajador no calificado, absorbe totalmente los costos de la competencia mundial.

La consecuencia de todo esto es un aumento en el diferencial de remuneraciones a nivel de un país específico, PD y PED (América Latina), entre trabajadores calificados y trabajadores no calificados.¹⁵

En síntesis, la GL a través de su impacto en el mercado laboral local de una economía latinoamericana está incrementando la desigualdad de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados.

Adicionalmente, el principio básico de estabilidad del empleo vía inamovilidad laboral pierde sustentación. En la economía global no hay fuente laboral garantizada; desaparece la noción de “un mismo empleo para toda la vida”. Cualquier empresa puede desaparecer, debido a la competencia del mercado. Los trabajadores se van a acostumbrar a rotar entre distintos tipos de empleo. Pero, debieran estar capacitados para hacer esto de manera exitosa.

Por otra parte, se erosiona el poder de los sindicatos. En la economía cerrada, en que operan muy débilmente las fuerzas de la competencia, el conflicto es a nivel intraempresa; los sindicatos defienden los intereses de los trabajadores contra los empresarios. En la economía global el “enemigo” de los trabajadores no es el empresario. La subsistencia misma de la empresa es la que está amenazada por las fuerzas de la competencia global.

¹⁵ La teoría de comercio internacional implica que China e India tienen ventajas comparativas en mano de obra no calificada con respecto de los PD y de América Latina.

Si la empresa deja de ser competitiva, pierden los trabajadores y también pierde el empresario. Entonces, ¿cuál es el rol de los sindicatos?, ¿cuál es el “enemigo” de los trabajadores en un mundo globalizado?

La globalización genera dentro del mercado de trabajo mayor movilidad de trabajadores. La pregunta sería si esto es bueno o malo. La respuesta es compleja; no es ni bueno, ni malo, depende de lo que estemos hablando. Por ejemplo, el empleo público, es un empleo estable, un empleo para toda la vida. Esto genera un funcionamiento altamente ineficiente; da lo mismo si es empleo público o privado donde exista inamovilidad. No hay incentivo o presión para hacer las cosas de forma distinta.¹⁶

La globalización genera empleos *part-time*. Esto es una cosa muy positiva, porque es una oportunidad para que las mujeres y los jóvenes puedan incorporarse al mercado del trabajo y puedan financiar sus estudios u otros tipos de actividades.

Por otro lado, se dice que la globalización genera una especie de informalización vía subcontratación de los empleos; las empresas empiezan a subcontratar trabajos a trabajadores informales. La informalidad es definida como gente que no tiene contrato legal, lo cual implica que no tiene ni previsión ni salud. La pregunta desde el punto de vista económico es, ¿cuál es la mejor opción alternativa para esos trabajadores informales?, ¿por qué aceptan ser informales en vez de ser formales? Por ej. ¿por qué los cuidadores de autos trabajan como cuidadores de autos?, ¿por qué no toman un empleo formal con horarios de trabajo?; como trabajador informal nadie le paga las vacaciones y no tiene previsión etc. La respuesta es bien simple: como cuidador de auto gana 150 000 pesos al mes, y los empleos que le han ofrecido le pagan 100 000 pesos por mes, además de cumplir con todas las formalidades. Pero, entre \$ 100 000 y \$ 150 000 mensuales "no hay donde perderse".¹⁷ En realidad hay cierta racionalidad, de por qué los trabajadores informales hacen lo que hacen.

¹⁶ En el caso chileno la modernización del Estado pasa por resolver el problema de la inamovilidad de los trabajadores y de cómo se le paga a los trabajadores: cómo se fijan sus remuneraciones y cómo las remuneraciones deben ser acorde con su productividad y no con los años de antigüedad que se está en el cargo. Para aumentar la productividad de los trabajadores del sector público no se necesita tornar móviles al 100 % de los empleos; basta con cambiar o tener la posibilidad de sustituir un 5 % de los trabajadores por año. Obviamente se va a sustituir al 5 % relativamente más ineficiente. Esto genera presión sobre toda la gente que está en las distintas actividades. Además, genera la posibilidad de introducir gente calificada dentro del sector público acorde con esta idea de la modernización.

¹⁷ \$ 100 000 equivalen a casi US\$ 200.

Por último, la globalización presiona a los trabajadores a moverse; moverse en doble sentido: incremento en la movilidad geográfica y rotación entre trabajos. ¿Cuál es el problema que existe con esto?

¿Cómo financia un trabajador su mantención, mientras se mueve geográficamente de un trabajo a otro? Esto implica una cuestión básica, que está resuelta en los Países Desarrollados y que no lo está en los países latinoamericanos. Se requiere una institucionalidad laboral distinta para enfrentar un mundo globalizado.

- d) Aumento de la tensión social. La GL genera ganadores (los incluidos dentro de la economía global) y perdedores (los marginados y excluidos).¹⁸ Esta dicotomía ganadores-perdedores es válida para PD y PED, y se genera a través de distintos quiebres: sectores económicos, regiones, comunas, generaciones.

La GL exagera las tensiones dentro de un país al interior de estos grupos.

La diferencia actual con respecto al pasado es que antes era claro, muy claro, quién estaba en la categoría de excluido. Hoy día, con la GL, existe una selección aleatoria para la categoría de excluido. Cualquiera puede entrar en esta categoría. Hoy existe una inseguridad general; cualquier persona de un sector especializado puede quedar obsoleta y quedarse sin trabajo, sin futuro. Esto cambia el problema; es una nueva dimensión que no estaba en el pasado.

Otro aspecto importante se relaciona al hecho de que antes existían desigualdades entre países, desarrollados *versus* en desarrollo, los del Norte *vs.* los del Sur. Hoy existen desigualdades intra-países, a nivel de región (intra-región), a nivel de comuna (intra-comuna), a nivel generacional, e incluso intra-generacional.

Políticas para enfrentar la globalización

Introducción

El foco de las políticas de un país que se integra a la economía global debiera estar orientado a maximizar los beneficios y minimizar los costos. Para esto, todos los agentes económicos debieran “estar equipados” para aprovechar los beneficios de la GL; por otra parte, el país tiene que establecer mecanismos locales para compensar a los “perdedores”.

¹⁸ Para una mayor discusión sobre la dicotomía incluidos y marginados ver Fitoussi y Rosanvallon: Ob. cit.

A nivel local los gobiernos enfrentan varios dilemas. Por una parte, hay una postura anti-GL que atrae a muchos militantes y simpatizantes.¹⁹ Por otra parte, el gobierno ve restringida su capacidad de acción. Veamos separadamente estos dos fenómenos.

El atractivo de la postura anti-GL está asociada al incremento de incertidumbre e inestabilidad que genera la GL.²⁰ La consecuencia principal de esto es un aumento significativo de la probabilidad de perder la fuente de trabajo. El entorno competitivo mundial empuja a todas las empresas a aumentar su competitividad y productividad. Esto genera megafusiones de empresas, procesos de reingeniería, reconversión, relocalización, subcontratación, etc. El resultado concreto de todos estos procesos es la disminución de fuentes de empleo.

En síntesis, la GL genera a nivel individual una pérdida del control del destino económico. Es responsabilidad compartida de cada individuo y del Estado reducir los costos asociados a esto. El Estado no tiene por qué ser permanentemente el “babysitter” de cada persona.

La solución a este aumento de la inseguridad podría consistir en un aumento del gasto social para ayudar a los trabajadores desplazados. Pero esto requeriría un aumento de impuestos, y la mayoría de la gente (de PD y de PED) no quiere pagar más impuestos por distintos motivos; entre otros, porque no confía en la capacidad y en la honestidad de los gobiernos (no cree que el aumento de recaudación tributaria efectivamente cumpla el propósito de ayudar a los trabajadores desplazados). En consecuencia surge como alternativa frenar los efectos de la GL vía aumento de las barreras proteccionistas. Esto es percibido por la gente como algo que tiene un costo menor que el costo asociado al aumento de impuestos para que un gobierno ineficiente disponga de un mayor monto de recursos.

Por otra parte, la GL reduce la capacidad de un país de controlar su propia economía. El mayor poder que han adquirido el libre mercado, el comercio libre y el sector privado, en el funcionamiento de la economía a nivel global, tiene como contrapartida una disminución del poder de los gobiernos y de los países para poder aplicar una política autónoma. Los gobiernos pierden instrumentos de política, e incluso se reduce su capacidad de recaudación tributaria ante factores que poseen gran movilidad. Aún más, en su afán de atraer inversionistas extranjeros, los gobiernos de los PED han disminuido las tasas de tributación al capital extranjero.

Este es el entorno en el cual los gobiernos tienen que aplicar políticas para captar los beneficios y disminuir los costos de la GL.

¹⁹ Los disturbios y protestas recientes contra la OMC (Organización Mundial del Comercio) en Seattle (diciembre 1999) constituyen un ejemplo de reacción anti-GL.

²⁰ G. Burtless, et. al.: *Globaphobia. Confronting fears about open trade.*

Restricciones internacionales ²¹

La GL impone diversos tipos de restricciones sobre la política económica de un país. Es conveniente distinguir aquellas restricciones que tienen efectos positivos y negativos.

La GL ha establecido cierto consenso respecto a lo que se entiende por gobierno responsable. Para lograr esta calificación un gobierno tiene que asignarle una muy alta prioridad a los equilibrios macroeconómicos: déficit fiscal reducido (o preferentemente presupuesto público balanceado o con superávit), inflación baja (similar a la de la inflación internacional), déficit de la Cuenta Corriente a un nivel financiable (menor al 3 % PIB), expansión moderada del crédito interno. En consecuencia, un gobierno que aplique políticas populistas que generen una expansión descontrolada del gasto público, recibirán una severa sanción de los mercados financieros internacionales (drástica caída de créditos financieros). En síntesis, la GL obliga a los países a la aplicación de políticas macro responsables.

Obviamente, no todas las políticas consideradas como adecuadas por los PD son convenientes para los PED, aun cuando estas tengan el apoyo de la comunidad financiera internacional. Un ejemplo específico lo constituye la libre convertibilidad de la Cuenta de Capitales. ²² Desde el punto de vista de los PED conviene distinguir entre flujos financieros de corto plazo (inferior a un año) y de largo plazo. La IE (Largo Plazo) es beneficiosa para un PED sin generar problemas desestabilizantes. Los flujos financieros de corto plazo son de naturaleza procíclica amplificando la magnitud del ciclo y han estado siempre asociados a la presencia de crisis; estos flujos “entran cuando no se necesitan y se van cuando más se requieren”. En síntesis, mientras un PED no tenga un mercado profundo de capitales, debiera tener mucha cautela con la libre movilidad de capitales de corto plazo (ver propuestas al respecto en Baker, et.al.: Ob. cit)

La GL tiende a generar cierta homogeneización institucional. El consenso establecido en torno a los equilibrios macro es un ejemplo de esto y el establecimiento (en esta década en gran cantidad de países) de un Banco Central autónomo constituye el mecanismo institucional que proporciona garantías para el cumplimiento del objetivo macro. Algo similar sucede con la incorporación de los países a la OMC,

²¹ Para una discusión más extensa sobre este tema ver D. Rodrik: *The new global economy and developing countries: making openness work*.

²² Este ha sido considerado como uno de los principales factores determinantes de la crisis asiática.

en que se proporciona la señal de garantía de respeto a las normas de libre comercio y un compromiso de continuar disminuyendo las barreras comerciales.²³

Un tema especialmente conflictivo para los PED lo constituye el planteamiento de los PD por establecer standard laborales y ambientales mínimos para todos los países. Veamos brevemente este tópico centrado en el tema laboral.

La GL implica la existencia de mercados globales y competencia global; esto requiere que haya reglas parejas globales que estipulen lo que es un “comercio justo”. En consecuencia, los trabajadores de los PD plantean que debiera prevalecer el mismo standard laboral en los países PD y PED. Cuando ingresan al mercado de un PD exportaciones de PED producidas por niños o por trabajadores que tienen un entorno laboral deplorable, esto genera una competencia desleal y un “comercio injusto”. Para que haya un comercio “justo” los PED deberían adoptar un standard laboral mínimo, que además protegería la dignidad y condición laboral de los trabajadores de los PED.

Hay varias objeciones a este planteamiento.

- a) En un mundo en que todo se mueve, menos los trabajadores, las ventajas comparativas de los PED radican justamente en el menor costo laboral. Los niveles de salario mínimo, N° de días de vacaciones, condiciones del lugar de trabajo, etc. dependen generalmente del nivel del ingreso/cápita del país. El argumento de los sindicatos de los PD es realmente de naturaleza proteccionista; quieren proteger las fuentes de trabajo de sus miembros en los PD.
- b) Si las personas (trabajadores y sindicatos de los PD) realmente estuvieran preocupados por el bienestar de los niños y de los trabajadores de los PED, la solución no radica en aumentar las barreras o prohibir las exportaciones de los PED. Esto perjudicaría claramente a los niños y trabajadores de PED; en el caso de los niños a lo mejor eso los empujaría a una alternativa peor: la prostitución. Las mejores alternativas teóricas serían:
 1. Ayuda directa de los PD a los niños de los PED.
 2. Permitir la migración de los trabajadores de los PED a los PD.
 3. Los consumidores de los PD tienen la opción de no comprar los bienes producidos por los PED.

Probablemente uno de los dilemas más serios que genera la GL a un PED tiene que ver con el comportamiento de los ministros de Economía.²⁴ ¿Ante

²³ La Unión Europea constituye un caso límite de convergencia institucional en que todos los países miembros se comprometen a armonizar todo el espectro de políticas económicas.

quién es responsable el ministro de Economía de un país latinoamericano? ²⁵ Según la GL implícitamente la credibilidad y responsabilidad de un ministro de Economía (latinoamericano) depende de las percepciones que tengan los banqueros y operadores financieros de los PD (*Wall St.*), y los inversionistas extranjeros. Si el mercado financiero internacional percibe como poco creíble o poco responsable a un ministro de Economía, va a aumentar el riesgo-país y esto genera una reducción de los flujos financieros. Para ganar credibilidad ante estos agentes internacionales el ministro de Economía va a estar propenso a implementar un ajuste excesivamente duro (*overkill*) lo cual va a generar mayor desempleo y mayor contracción económica que la que sería conveniente. Por esto es necesario que los ministros de Economía recuerden que los gobiernos son elegidos por los votantes locales. En consecuencia, la primera prioridad corresponde a la preocupación por el bienestar y las aspiraciones de la población local. ²⁶

Rol del gobierno

No obstante las limitaciones señaladas previamente que enfrenta un gobierno en un contexto globalizado, el gobierno debe persistir en su función de diseñar sistemas eficientes de seguridad social para enfrentar shocks específicos debidos a la GL. La alternativa de que el gobierno no haga nada ante los shocks externos tiene consecuencias peores.

La GL genera pérdidas de fuentes de empleo a los trabajadores. ¿Por qué sería distinta la situación de un trabajador que pierde su empleo debido a la GL en relación con otros trabajadores que quedan cesantes por otros motivos? ²⁷ Los efectos de la GL son mucho más visibles por cuanto afectan a todo un sector productivo, el cual pierde ventajas comparativas y/o el modo productivo queda obsoleto. El sector o las empresas afectadas puede que constituyan el motor de actividad económica de una región. Esto hace que el problema genere gran presión política para hacer algo. Además, desde el punto de vista teórico la GL genera un aumento positivo neto de bienestar a nivel del país, aun cuando hay perdedores; luego, los ganadores (vía política gubernamental) tienen que compensar a los perdedores.

Esto es algo ya aceptado en los PD. El programa de asistencia a trabajadores desplazados por la GL incluye los siguientes componentes:

²⁴ En Chile, ministro de Hacienda.

²⁵ Ver D. Rodrik: *The new global economy and developing countries: making openness work*. Para una discusión más extensa y entretenida sobre este tema.

²⁶ Un ministro de Economía (o de Hacienda) debiera abstenerse de tener como objetivo personal ganar puntos para asegurar una futura posición en el sector financiero o en organismos internacionales.

²⁷ Para un enfoque interesante y distinto, ver D. Rodrik: *Has globalization gone too far?*

1. Un seguro de desempleo que se mantiene por un período mucho mayor que el seguro de desempleo tradicional.
2. Ayuda gubernamental para buscar nuevas fuentes de empleo.
3. Programas de capacitación y reconversión laboral.
4. Compensación por costos de traslado, en caso que el trabajador tenga que ir a otro lugar. En EEUU este tipo de programa tiene una extensión de dieciocho meses.

En los PED es crucial implementar una reforma institucional de manera de facilitar la labor del gobierno para manejar conflictos, evitar la generación de graves desequilibrios macro y la implementación de ajustes violentos. Puesto que todas las economías van a estar expuestas a shocks externos, los gobiernos tienen que desarrollar la capacidad y los mecanismos para manejar turbulencias. Cabe recordar que la GL, *i.e.*, el sistema de mercados libres y de libre comercio, para ser reconocidos por todos como mecanismos adecuados, tienen que estar insertados en una institucionalidad social que mitigue sus consecuencias negativas.²⁸

Nuevo entorno laboral

Hay dos elementos del mundo globalizado que condicionan el comportamiento de las empresas. En primer lugar, las empresas operan en un entorno altamente competitivo; las empresas ineficientes eventualmente desaparecerán del mercado. En segundo lugar, puesto que todos los insumos productivos tienen una gran movilidad internacional, excepto el factor trabajo, el recurso humano pasa a desempeñar el rol principal en la supervivencia de las empresas. Esto incluye obviamente a empresarios (y aparato gerencial) y trabajadores.

El entorno productivo de las empresas es equivalente al de una competencia automovilística. El piloto (gerente) es quien conduce el auto; pero todo el equipo cumple un rol fundamental para el buen desempeño del auto durante la carrera. Lo mismo sucede en una empresa productiva. En este sentido hay una diferencia notoria con respecto al pasado. En el sistema fordista de producción en serie, se requerían trabajadores disciplinados tipo robot que prácticamente eran un engranaje más del proceso productivo. En el mundo competitivo actual es vital la participación activa de todos los trabajadores para sugerir e implementar pequeñas innovaciones técnicas en el proceso productivo; la sumatoria de estas pequeñas modificaciones técnicas explican la mayor competitividad de las empresas más eficientes.²⁹

²⁸ D. Baker, *et. al.*: Ob. cit.

²⁹ Para una mayor discusión ver Cortázar: "Globalización y empleo".

Una consecuencia importante de lo anterior es una relación estrecha entre productividad y salario. Por una parte, los incentivos económicos constituyen un mecanismo poderoso para estimular la creatividad. Por otra parte, de acuerdo con la teoría microeconómica, los factores productivos debieran ser remunerados de acuerdo con su aporte al proceso productivo; si un trabajador sugiere una innovación que incrementa las utilidades de la empresa tiene que recibir la compensación correspondiente. Aún más, las promociones y escala de remuneraciones de los trabajadores debieran estar vinculadas a la productividad de estos.

La GL implica shocks tecnológicos y shocks inducidos por empresas extranjeras que logran significativos incrementos de productividad. En consecuencia, las empresas locales tienen que tener gran flexibilidad y gran capacidad de adaptación ante los cambios. La empresa tiene que estar permanentemente buscando nuevos nichos, nuevas líneas de producción, nuevos productos. Reiterando el ejemplo de la carrera automovilística, auto que se detiene pierde; si los competidores van en avión, los que viajan en bicicleta no tienen ningún chance.

Empresarios y trabajadores debieran estar capacitados para enfrentar cambios. ¿Cómo se hace esto?, ¿cómo se capacita para enfrentar el cambio? Los empresarios (y gerentes) tienen que estar permanentemente informados y conectados con todo lo que sucede en su área en el mundo exterior. Los trabajadores tienen que estar en programas frecuentes de capacitación. Estos programas de capacitación tienen que ser efectuados a nivel descentralizado; *i.e.*, a nivel de empresa, por cuanto solo a ese nivel se tiene una mejor comprensión de lo que se requiere. Los programas de capacitación a nivel centralizado (gobierno) están obsoletos y constituyen una pérdida de recursos.

Por último, en un mundo globalizado la legislación laboral tiene que reorientar su funcionalidad.³⁰ El propósito de la legislación laboral es la protección a los trabajadores. En el mundo pre-GL, esto se entendía como protección de las fuentes de trabajo; esto se traducía en normas que incrementarían la inamovilidad.

Pero ahora, en un mundo globalizado, ¿qué debiera proteger la legislación laboral? Los trabajadores enfrentan un mundo en el cual hay inestabilidad en el presente y gran incertidumbre con respecto al futuro; los trabajadores van a rotar y van a cambiar muchas veces de empleo. En consecuencia, la legislación laboral debiera tener dos componentes principales:

1. Un mecanismo de ingreso para los períodos de cesantía (subsidio de desempleo) y para cubrir los requerimientos de movilidad laboral geográfica (financiamiento asociado a costos de traslado geográfico para ir a ocupar empleos en otras regiones).

³⁰ R. Cortazar: Ob. cit.

2. Un mecanismo que permita enfrentar cambios tecnológicos laborales (programa de capacitación y de reconversión laboral).

Algunas observaciones finales

1. La globalización aquí está para quedarse. Tendremos que aprender a superar este fenómeno y vivir así. Los críticos de la GL tienen que tener respuestas concretas para tres temas: a) ¿Cuál es la alternativa a no pertenecer al mundo globalizado? ¿Qué ejemplos exitosos hay? b) Demostrar por qué los costos de la globalización serían superiores a los beneficios de la globalización. c) Explicar por qué la mayoría de los países prefieren incorporarse al mundo globalizado.
2. Aun cuando existe homogeneización en el consumo, esto no implica que todos somos iguales. Beber Coca-Cola no tiene porqué transformar a una persona en norteamericana.
3. Hay que comenzar a crear una institucionalidad global y local para enfrentar shocks externos. Los shocks van a comenzar a ser un fenómeno recurrente.
4. Los próximos veinticinco años serán parecidos al mundo actual. Va a seguir habiendo globalización; pero también van a seguir existiendo Estados-Naciones. Esto probablemente revela mi incapacidad para imaginar algo distinto.
5. La próxima discusión de fondo desde el punto de vista latinoamericano estará radicada en ventajas/desventajas de distintos modelos de capitalismo, capitalismo norteamericano, capitalismo europeo y capitalismo asiático; examinar cuál de estos es más relevante para la región.
6. Obviamente existe la alternativa de generar un capitalismo a la latinoamericana. Pero puede que esta solución sea peor que los otros capitalismos conocidos.

Bibliografía

- Bairoch, P. y Kozul-Wright, R.: "Globalization myths: some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy", en *Discussion Paper. N° 113*, UNCTAD, marzo, 1996.
- Baker, D., Epstein, G. y Pollin, R. eds.: *Globalization and progressive economic policy*. Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Burtless, G., Lawrence, R. Z., Litan R. E. y Shapiro R. J.: *Globophobia. Confronting fears about open trade*. Brookings Institution, Washington, D.C., 1998.
- Cortázar, Rene: "Globalización y empleo". Mimeo, CIEPLAN, enero, 1999.
- Fitoussi, J. P. y Rosanvallón, P.: *La nueva era de las desigualdades*. Manantial, Buenos Aires, 1998.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. y Perraton J.: *Global transformations*. Stanford University Press, California, 1999.
- Hirst, P. y Thompson, G.: *Globalization in question*. Polity Press, Cambridge, 1996.
- Krause, Martin: "Globalización y crisis", en *Contribuciones*. XV, N° 3, CIED-LA, Buenos Aires, (7-42), 1998.
- Razin, A. y Sadka, E.: *The economics of globalization. Policy perspectives from public economics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Rodrik, Dani: *Has globalization gone too far?* Institute for International Economics, Washington D.C., 1997.
- Rodrik, Dani: *The new global economy and developing countries: Making openness work*. Policy Essay N° 24, Overseas Development Council, Washington D.C., 1999.
- Sassen, Saskia: *Globalization and its discontents*. The New Press, Nueva York, 1998.
- Sorman, Guy: *El mundo es mi tribu*. Andrés Bello, Santiago.
- "Globalization, opportunities and challenges", en *World Economic Outlook*. IMF, Washington D.C., mayo, 1997.