

Consecuencias sociales de la globalización

Globalización se convirtió en la última palabra de moda frecuentemente repetida y casi nunca con el mismo sentido. Es, en verdad, uno de estos conceptos extremadamente incluyentes que distintas personas emplean para explicar hechos de distinta naturaleza. Aún cuando relacionada al adjetivo "económico", la globalización sigue asociada a una variedad de fenómenos.

El primero es la idea de la creciente expansión de los flujos financieros tras-fronterizos y de su impacto sobre las políticas económicas monetarias y cambiarias nacionales. Esos efectos de la dimensión financiera de la globalización son algo discutibles. Si la movilidad de los flujos de capitales por las fronteras puede ser vista como una manera de destinar eficientemente los recursos por todo el mundo y de encaminarlos a los países en desarrollo, su volatilidad y su posible uso para ataques especulativos contra divisas pueden representar amenazas a la estabilidad económica de los países. En otras palabras: el movimiento, virtualmente libre, de grandes flujos de capital crea tanto oportunidades como riesgos.

Otro fenómeno es la globalización de la producción y la consecuente expansión de los flujos de comercio mundial. En el pasado, como regla general, todas las etapas de la producción de un bien específico eran conducidas en un determinado país, y ese bien

era consumido localmente o exportado. Eso no es más verdad. El contenido doméstico de la mayoría de los productos ha disminuido, y las etapas intermedias de la producción ocurren ahora en distintos países. Algunos productos finales -particularmente aquellos intensivos en tecnología- mal pueden ser considerados como hechos en un determinado país. Eso resulta de la conjunción de algunas tendencias nuevas, como la reducción de los costos de movilidad de los factores de producción y las economías de escala requeridas por procesos de producción crecientemente sofisticados.

El comercio internacional de bienes intermedios es realizado básicamente por unidades industriales de una misma empresa. Corporaciones estructuran, con frecuencia, sus actividades en función de estrategias de mercado y de producción dibujadas para ampliar su capacidad de competir global o regionalmente. Seleccionan países en que invertir con base en las ventajas generales que ellos presentan. Eso ha llevado a una mayor competencia por inversiones extranjeras entre países, sobre todo los países en desarrollo. Por oposición a los sesenta y también los setenta, cuando controles y restricciones eran juzgados necesarios para disciplinar las operaciones de las transnacionales en sus mercados, países en desarrollo han reformulado sus políticas económicas y comerciales en parte para ofrecer un ambiente económico atractivo a las inversiones extranjeras, las cuales son efectivamente necesarias para complementar sus índices, en general insuficientes, de ahorro interno.

Otra dimensión de la globalización económica es la uniformidad creciente del cuadro institucional y reglamentario en todos los países. Para que la globalización de la producción avance, es necesario tornar similares las reglas en los diferentes países, de manera que ninguna ventaja "artificial" prevalezca en alguno de ellos. Un ejemplo de esas reglas es la introducción, en la Organización Mundial de Comercio, de padrones internacionales para derechos de propiedad intelectual y aspectos relacionados con el comercio de medidas de inversiones. Temas que antes se juzgaba circunscritos a la jurisdicción interna de cada Estado son, hoy, el objeto de disci-

plinas multilaterales. Hay, por supuesto, límites para esa uniformidad, debidos a las diferencias nacionales. La interacción entre esas tendencias globales hacia la uniformidad y las identidades nacionales es una cuestión compleja.

Finalmente, la globalización económica está vinculada a una revolución en los padrones de producción que apunta a un cambio significativo en las ventajas comparativas de las naciones. El poder de competir de un país es cada vez más determinado por la calidad de sus recursos humanos, por el conocimiento, la ciencia y la tecnología aplicadas a los métodos de producción. Mano de obra y materia prima abundantes son cada vez menos una ventaja comparativa, en la medida en que representan una parte decreciente del valor agregado a la casi totalidad de los productos. Esa tendencia irreversible hace poco probable que países del Sur puedan tener éxito con base exclusivamente en una mano de obra barata y en recursos naturales.

LAS CONSECUENCIAS DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y EL ROL CAMBIANTE DEL ESTADO

Junto con la globalización económica viene un cambio en el rol del Estado.

La globalización implica que variables externas tengan un efecto creciente en las agendas internas, estrechando el terreno para opciones nacionales. Ya mencioné que los requerimientos de la competencia externa llevaron a una mayor homogeneidad del escenario institucional y reglamentario de los Estados, que esos requerimientos dejaron menos espacio para estrategias nacionales más diferenciadas respecto a la mano de obra y a la política macro-económica. El equilibrio fiscal, por ejemplo, se tornó un nuevo dogma. El Tratado de Maastricht de la Unión Europea fija límites dentro de los cuales el déficit presupuestario de sus miembros tendrá que mantenerse.

La opinión pública internacional y el comportamiento del mercado pasaron a desempeñar también un rol en la redefinición del ámbito de posibles acciones de los Estados. La información fluye libre y rápidamente. Así, si se noticia que un país tiene dificultades para controlar su déficit presupuestario o planea aumentar sus tasas de interés, los mercados financieros mundiales toman decisiones basadas en esa información y esas decisiones tendrán por supuesto, un impacto sobre el país interesado. Los países, sus líderes y las políticas que promueven, están bajo el escrutinio atento de la opinión pública mundial. Cualquier incidente o paso que les parezca a esas entidades inmateriales apuntar a la dirección equivocada, puede motivar penalidades. En el otro extremo, evoluciones o decisiones vistas como positivas son premiadas. La opinión pública internacional y, sobre todo, los mercados tienden a ser conservadores, a seguir una cierta ortodoxia en asuntos económicos. Ellos definen un padrón de conducta económica que no admite mucha variación, en un mundo que, entretanto, presenta una inmensa variedad de realidades nacionales. El complejo proceso de ajuste económico no debe ignorar esa diversidad.

La globalización ha cambiado también el rol del Estado en otra dimensión. Ha desplazado por completo el énfasis de la acción gubernamental que recae hoy sobre todo en el desarrollo general de la economía nacional y en la búsqueda y manutención de condiciones de competencia en una escala global. Eso no lleva necesariamente a un Estado menor (aunque la reducción del Estado sea, con frecuencia, un producto colateral y deseable de ese cambio de énfasis), pero requiere, por cierto, de un Estado que: (a) intervenga menos y mejor; (b) sea capaz de movilizar recursos escasos para alcanzar prioridades seleccionadas; (c) sea capaz de dirigir sus inversiones hacia áreas clave para el aumento de la capacidad de competir del país, tales como infraestructura y servicios públicos básicos, incluyendo una educación y una asistencia de salud mejores; (d) esté preparado para transferir a intereses privados empresas que ellos puedan administrar mejor; y (e) en que los servidores públicos respondan a las demandas de la sociedad por servicios mejores.

Todo esto tiene que ser hecho en un tiempo en que los valores democráticos y una sociedad civil fortalecida se suman para exigir cambios. Esa transformación del Estado debe ser también conducida en un contexto económico de disciplina fiscal y de austeridad en el gasto público, en los cuales el Estado cuenta, naturalmente, con menos recursos financieros.

No es una tarea fácil. Requiere de un cambio de actitud y de una determinación para luchar contra intereses establecidos en el sector público. Pero no hay alternativa. En el caso de Brasil, tenemos que, de una sola vez, reconstruir el Estado si queremos asegurarnos una chance de administrar, con éxito, la transición de un modelo de desarrollo mirado hacia dentro para otro en que la economía se integra en los flujos de comercio y de inversiones mundiales.

Suena como una paradoja que esa reformulación del Estado no entre en conflicto con las ideas tradicionales de la izquierda (y me enorgullezco de ser uno de los fundadores y miembro del partido que representa la social democracia en Brasil). En la medida en que redistribuye sus recursos y prioridades hacia la educación y la salud, en un país de fuertes contrastes sociales como Brasil, el nuevo Estado contribuye para algo que no logró hacer en el pasado: promover la igualdad de oportunidades en una época en que la calificación y la educación son requisitos para conseguir empleo y, también, para ampliar el grado de movilidad social.

Hoy, más que nunca, algunas de las antiguas metas de la izquierda pueden ser alcanzadas en conjunto con y por causa de los esfuerzos dirigidos a ampliar el potencial nacional con vistas a participar, competitivamente, en la economía mundial. Además, ese Estado transformado necesita ser más fuerte en el cumplimiento de sus deberes sociales y mejor preparado para reglamentar y controlar las actividades de las empresas recién privatizadas.

Las dificultades de ese proceso de transición en el rol del Estado se sienten en todas partes y no deben ser subestimadas. La for-

ma del sistema de seguridad social en Francia y las duras negociaciones para la aprobación del presupuesto de los Estados Unidos de América ilustran los obstáculos que los Gobiernos deben superar, básicamente porque no hay respuesta inmediata y clara para los desafíos de la transición. Abandonar las prácticas tradicionales del Estado de Bienestar Social no significa dejar de lado la necesidad de mejores condiciones de vida para nuestros pueblos.

ALGUNAS IMPLICACIONES POLÍTICAS DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

De lo que he dicho hasta aquí, uno podría imaginarse que el proceso de globalización responde solamente a las fuerzas de mercado. Desde las perspectivas de la distribución de recursos financieros y de las decisiones respecto a las inversiones productivas, el mercado es realmente un factor decisivo. Pero debemos evitar el error de sacar, de este hecho, conclusiones equivocadas.

Una primera conclusión equivocada sería considerar que, para agotar el debate del tema, es suficiente ver la globalización como el resultado de las fuerzas de mercado. Eso no es verdad. El mercado funciona en un cuadro que es definido políticamente. El juego de poder entre naciones no es algo ajeno. Tampoco lo es la posibilidad de cooperación entre Estados. Negociaciones de comercio internacional aún son conducidas por medio de un diálogo entre Estados, en foros que ellos crearon. Eso se aplica particularmente a la definición de las reglas en que la competencia ocurre. El peso económico es un factor clave en esas negociaciones, así como en la solución de diferendos comerciales bilaterales. En algunos casos, las potencias económicas usan su influencia para escapar de las disciplinas multilaterales que ellas mismas propusieron. Por otro lado, los movimientos recientes hacia la creación de esquemas de integración regional, que son una característica de los años 90, son también iniciativas con las cuales los Gobiernos han intentado influenciar los rumbos de la globalización económica.

La segunda conclusión peligrosa sería transformar el mercado en una especie de ideología, según la cual todo lo que esté conforme con las fuerzas de mercado sería bueno, positivo y traería desarrollo, mientras que toda decisión política con el objetivo de reglamentar las fuerzas en competencia sería negativa.

Hay que reconocer la existencia de "límites" para la operación del mercado, la que permite a los países en desarrollo actuar políticamente en defensa de sus intereses nacionales. Pero las formas de esa acción, para reglamentar el proceso de globalización, varían entre los distintos países en desarrollo. No importa si la queremos o no, la globalización económica es un nuevo orden internacional. Tenemos que aceptarlo con un sentido de realismo sin el que nuestras acciones serán desprovistas de cualquier impacto efectivo. Esto no implica inercia política, pero sí toda una perspectiva nueva de cómo actuar en el escenario internacional.

Precisamos también conocer y aceptar nuestras diferencias. El Sur no es una entidad única. La globalización ha acelerado y profundizado las diferencias entre países en desarrollo, en términos de su capacidad de aprovechar los flujos internacionales de inversión y comercio.

Cuando escribía sobre la teoría de la dependencia, la hipótesis que servía de base era que el proceso del capitalismo internacional afectaba las condiciones para el desarrollo. Esto no impedía el desarrollo, pero lo hacía injusto y desequilibrado. Muchos consideraban que la orientación económica hacia adentro sería, entonces, una forma posible de defensa contra la alternativa de una integración internacional vista como peligrosa y de riesgo. Esa visión ha cambiado. Tenemos que admitir que la participación en la economía global puede ser positiva, que el sistema internacional no será necesariamente hostil. Pero debemos trabajar con cuidado en el aprovechamiento de las oportunidades. Una integración exitosa en la economía global depende, por un lado, de la articulación diplomática y de las relaciones comerciales adecuadas, y, por otro, de

la tarea para casa a ser hecho individualmente por cada país en desarrollo, basada en un consenso construido democráticamente.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA MARGINALIZACIÓN

Me gustaría abordar ahora otra consecuencia de la marginalización: la cuestión de la inclusión y de la exclusión social. Mi primera observación es que la globalización origina una nueva división internacional.

Los puntos cardinales no explican más satisfactoriamente el mundo. Las divisiones Este-Oeste y Norte-Sur son conceptos que mi generación usaba para tratar, respectivamente, de la realidad política de la Guerra Fría y del desafío económico del subdesarrollo. La situación internacional en esta mitad de la década es mucho más compleja. El mundo está dividido entre regiones y países que participan y comparten beneficios de la globalización y aquellos que no lo hacen. Los primeros son generalmente asociados con las ideas de progreso, mejoría y riqueza; los últimos con las de exclusión, marginalización y miseria.

Es verdad que la globalización ha producido una apertura para que más países se sumen a la gran corriente de la economía mundial. Los tigres asiáticos y también Japón son excelentes ejemplos. Ellos fueron capaces de aprovechar oportunidades en la economía mundial mediante una mezcla de políticas que abarca, entre otras, el desarrollo de mano de obra calificada y bien entrenada, el aumento substancial de la tasa de ahorro interno, y la adopción de modelos orientados hacia la exportación y basados en una intervención selectiva en determinados sectores.

Para otros países más complejos y en desarrollo, como Brasil, la integración en la economía global está siendo buscada al costo de un ajuste interno mayor y en un momento de feroz competencia internacional. Nuestros resultados son bien conocidos. No tengo dudas que estamos teniendo éxitos en recoger gradualmente los

frutos de las relaciones más estrechas que se establecen con el resto del mundo.

Los mismo se aplicará a las llamadas economías en transición, aunque esas estén pagando un precio nada bajo para reformar sus economías desde un modelo de planificación central hacia otro determinado, largamente, por principios de libre mercado.

Un punto de interrogación se aplica, empero, a la mayoría de los países en desarrollo. ¿Serán capaces de enfrentar los desafíos de la globalización? ¿Estarán sus poblaciones condenadas, por una lógica perversa, a vivir en pobreza absoluta, a depender de la ayuda extranjera en un mundo cada vez menos preparado y menos dispuesto a concederla? Reconozco que las dificultades que tienen que superar son enormes. Aun así, no me resigno a aceptar su destino como una predeterminación al fracaso, como si nada se pudiera hacer, como si la comunidad internacional pudiera vivir confortablemente en la indiferencia y en la inacción respecto a ellos. La marginalización pervierte la conciencia buena de la humanidad.

Pero la marginalización no se limita sólo a aquellos países que no están aún integrados en la economía mundial. Ella crece dentro de nuestros países que son, por lo que resta, prósperos. Porque la globalización significa competencia basada en niveles más altos de productividad, o sea, más producto por unidad de trabajo. El desempleo ha sido así una consecuencia de las razones mismas que hacen una economía exitosamente competitiva.

La situación es particularmente seria en Europa. Es verdad que aquellos que son despedidos de su trabajo en los países más ricos pueden recurrir a redes de seguridad social de distintos alcances. Algunos pueden hasta ser entrenados para conseguir empleos substitutivos. Empero, poco se puede hacer para aliviar la frustración de los jóvenes deseosos de entrar en el mercado de trabajo y que no logran encontrar empleo. Desesperanza, drogas y abuso del alcohol, desagregación de las familias son algunos de los problemas

del desempleo y consecuente marginalización. Hay un sentimiento de exclusión, un cierto malestar en grandes sectores de las sociedades ricas, que alimentan la violencia y, en algunos casos, actitudes xenófobas.

Cómo lidiar con el complejo problema del desempleo es un desafío con que prácticamente todos los países que participan de la economía global son confrontados. La respuesta no vendrá, de ninguna manera, de una reacción a la globalización, sea por el cierre de las economías al comercio con socios extranjeros -lo que sólo podría agravar la marginalización del país-, sea por la introducción de una rigidez innecesaria en el marco reglamentario de las relaciones laborales lo que podría presentar el riesgo de impedir antes que estimular la creación de empleos.

Aunque la creación de empleos no sea exactamente una responsabilidad directa de los Gobiernos, hay un amplio abanico de posibilidades para tratar el problema. La primera y tal vez la más importante medida que los Gobiernos pueden tomar es promover el crecimiento sustentado mediante la adopción de políticas económicas adecuadas. La segunda medida sería la promoción de programas por agencias oficiales y por el sector privado con el objetivo de entrenar trabajadores despedidos por sectores en que ellos no podrán encontrar más un empleo que les sirva.

Un tercer paso es tornar más flexible el cuadro reglamentario del trabajo, de manera de preservar vacantes, permitiendo, por ejemplo, que empresas y trabajadores negocien libremente el número más grande posible de temas como el número de horas de trabajo y de días de vacaciones, el pago de horas que exceden la jornada normal, etc. La mayor flexibilidad en las relaciones laborales deberían resultar también en costos menores para la contratación de trabajadores. Por fin, hay algunos instrumentos oficiales que pueden ser vinculados a la expansión de la creación de puestos de trabajo, como el financiamiento por bancos del Estado e incentivos fiscales.

En países con grandes poblaciones, como Brasil, el funciona-

miento de la llamada economía informal debe ser igualmente considerado en lo que respecta a la creación de trabajo. ¿En qué medida la economía informal reduce los puestos de trabajo en la economía formal y en qué medida ella crea trabajos adicionales? Se impone un mejor conocimiento de esa cuestión para que se pueda sacar las conclusiones correctas y elegir la acción adecuada.

EL CAMPO PARA LA ACCIÓN INTERNACIONAL. LA ÉTICA DE LA SOLIDARIDAD

Permítanme concluir con unos breves comentarios sobre lo que puede hacer la comunidad internacional para tratar los efectos negativos de la globalización económica, los cuales influenciarán nuestras opciones nacionales en el futuro delante de nosotros.

Como he dicho, la globalización ha determinado la exclusión de aquellos países pobres que hasta ahora no han podido compartir los frutos del proceso. Ha provocado también marginalización dentro de los países ricos y en desarrollo ya integrados en la economía mundial. Pero el proceso ha multiplicado igualmente la riqueza, ha liberado fuerzas productivas en una escala sin precedentes. ¿Deberíamos renunciar a los elementos positivos de la globalización, a las posibilidades de riqueza que ella ofrece, y, admitiéndose que lo hiciéramos, dar las espaldas al reloj de la Historia? La respuesta a esta cuestión es seguramente negativa.

¿Cómo pueden actuar los Gobiernos y Jefes de Estado para mitigar los dolorosos efectos colaterales de la marginalización en un tiempo en que el rol del Estado ha cambiado y de alguna manera ha sido reducido?

De la misma manera que los Estados pueden corregir internamente desequilibrios sociales, también es posible pensar que un grupo de Estados sea capaz de proponer formas para atenuar las consecuencias sociales de la globalización. No es algo sencillo. Estamos conscientes que los problemas hoy día tienen una natu-

raleza global, como es el caso con la volatilidad del capital internacional, del tráfico de drogas, de la protección al medio-ambiente, de las migraciones, etc.

El desafío es hacer la transición del reconocimiento de la existencia de problemas globales hacia la definición de instrumentos concretos y el establecimiento de una movilización efectiva, entre todos los países, para un cambio. Sin tener la pretensión de dar una respuesta completa y final a esa cuestión, permítanme sugerir que un buen comienzo sería presentar proposiciones de cambio que atiendan cuatro condiciones:

- (a) que las propuestas de cambio sean universales, que puedan construir, por la negociación y el ejemplo, alguna forma de consenso de intereses entre Estado, ricos o pobres, desarrollados o en desarrollo.
- (b) que las proposiciones sean factibles y no exacerbem rivalidades, no sean irreales ni tampoco ingenuas;
- (c) que las propuestas sean capaces de movilizar los Estados y actores que tienen una clara capacidad de influir en el proceso de negociación; y
- (d) que las proposiciones incorporen un contenido ético que las haga capaces de superar la mística del mercado y el simple juego de poder.

Ha llegado el tiempo para que reinstalemos la ética de la solidaridad en las tratativas del Estado y, de esa manera, en toda la sociedad. Los Gobiernos no pueden hacerlo todo. Tampoco los líderes mundiales. Por el rol que desempeñan, el ejemplo que dan, pueden todavía actuar como catalizadores para cambios y reintroducir los valores éticos en una época que carece de ellos.

En el plano internacional, la ética de la solidaridad puede lle-

var a nuevas utopías, por modestas que sean, y llenar el vacío ideológico dejado por el derrumbe de las grandes utopías del pasado. La ética de la solidaridad debería reintroducir en la agenda internacional el tema de la cooperación para el desarrollo en una nueva perspectiva, capaz de combatir la indiferencia respecto a la marginalización, la exclusión, el hambre y las molestias que están en la raíz de las migraciones y de la violencia en escala mundial.

Internamente, en cada uno de nuestros países, la ética de la solidaridad debería ser servir: (a) a la creación de nuevas formas de asociación entre la sociedad y el Gobierno; (b) de ayuda a la organización de la sociedad por medio de la educación para que la sociedad sea más segura de sí misma y menos dependiente de Gobiernos que tienen cada vez menos recursos; y (c) a la ampliación de la importancia del desarrollo de la comunidad y de la construcción de la nación. Los ciudadanos y, sobre todo, las elites tienen una responsabilidad social que tendrán de ejercer si quieren vivir en un mundo mejor. La responsabilidad, compartida con los Gobiernos, de trabajar por la prosperidad en todo el mundo, para mejorar los padrones de vida de nuestros pueblos y para reducir la marginalización de los sectores más pobres de nuestras poblaciones.