

# Las transformaciones de la economía mundial y el financiamiento del desarrollo latinoamericano

*Louis Emmerij\**

## Crecimiento en tres velocidades

**H**oy hay una tendencia hacia los mercados mundiales y hacia las empresas internacionales. Existen mercados financieros y de bienes que abarcan todo el orbe; incluso se advierte la aparición del mercado laboral mundial.

Pero cuando se habla de mercados y de economía mundiales, no se alude a todos los países del orbe. Tales términos se refieren principalmente a las naciones de la OCDE y el Sudeste Asiático, que son las que están circulando por la autopista del crecimiento económico.

Por otra parte, los países menos desarrollados, los que circulan por la vía lenta, se meten gradualmente en un callejón sin salida y se alejan del cauce de la economía mundial; están cosechando los efectos negativos de la economía mundial sin beneficiarse de sus aspectos positivos.

Existe una tercera vía que incluye principalmente a China, a todos los países de América Latina y Europa Oriental, y las repúblicas exsoviéticas. El que lleguen a transitar por la autopista dependerá de una enorme transformación.

El problema de fondo en el mundo actual no sólo estriba en las tres velocidades de crecimiento económico, lo que no es un fenómeno nuevo, pues siempre ha habido diversos ritmos de crecimiento. Lo que sí es novedoso es que la dirección de la vía lenta es diferente a la de la rápida.

Para los países y aún más para las empresas, el acceso a la tecno-

logía es la clave para introducirse en los mercados mundiales. El modelo de desarrollo del Sudeste Asiático es ejemplo de esto. Primero Japón, Corea del Sur, Taiwan y Singapur; más tarde Hong Kong, y actualmente Tailandia y Malasia han conseguido combinar el acceso a la tecnología y salarios muy competitivos durante el período crucial del despegue. El aprovechamiento de las mismas tecnologías de que disponen los países de la OCDE, combinado con la mano de obra barata, explica su éxito espectacular en el comercio internacional. Evidentemente también influyeron muchos otros factores. Estas naciones dependían de la movilización de recursos nacionales, generaban tasas de interés positivas y altas tasas de inversión, tenían un equilibrio adecuado entre el desarrollo agrícola e industrial y daban prioridad a los recursos humanos y, sobre todo, a la diversificación de sus estructuras económicas y mecanismos de exportación.

La llamada teoría de la locomotora (un tren de alta velocidad en una vía rápida puede arrastrar a los vagones de las vías lentas) sólo ha funcionado en los países que lograron reunir una serie de condiciones iniciales.

## Globalización y regionalización

**L**a expansión de las empresas transnacionales (que crearon o adquirieron filiales extranjeras para competir en los mercados internacionales) está siendo remplazada por acuerdos y alianzas para construir redes interempresariales. Las empresas tienden a definirse en el mercado mundial más en términos de activos estratégicos controlados por ellos que de productos específicos. Además, a medida que se amplía el componente del servicio en muchas actividades de fabricación, se diluyen las fronteras entre industrias específicas. Al mismo tiempo, el comercio se ha incrementado en forma considerable y proporcional a la producción mundial, especialmente el que se da entre industrias y el de

\*Presidente del Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

servicios. También ha cambiado la competencia transnacional: de mercados nacionales muy segmentados a modelos de competitividad con un ámbito más amplio.

La aceleración del cambio tecnológico y la liberación refuerzan todavía más la globalización. La información nueva y las tecnologías de comunicación tienen ahora gran importancia en el funcionamiento de los mercados financieros de todo el mundo, en la gestión de las actividades corporativas mundiales y en la internacionalización de la actividad productiva. Como cada vez son más los países en desarrollo que persiguen la industrialización orientada a la exportación, las empresas saben que no pueden permanecer al margen del cambio tecnológico en la producción y en la comercialización si desean competir interna e internacionalmente. Al mismo tiempo, necesitan amortizar los inmensos costos fijos del desarrollo de nuevas tecnologías y nuevos productos ampliando su participación en los mercados mundiales. En consecuencia, ha aumentado la presión para dar a las ventas una dimensión mundial, por ejemplo, mediante marcas comerciales y campañas de publicidad internacionales. Esto ha reforzado la globalización de los mercados. Del mismo modo, la mayor flexibilidad productiva que otorgan las nuevas tecnologías hace posible que las empresas adapten las características de sus productos a los diferentes mercados regionales y locales.

Existe también la tendencia a formar bloques económicos regionales. La regionalización puede representar un estadio más avanzado en el camino hacia la integración económica mundial totalmente desarrollada. Sin embargo, también puede aumentar las fronteras económicas en la medida en que los países y las empresas persigan el regionalismo como una defensa frente a los competidores extranjeros.

Hay dos tipos de regionalización. Una es ofensiva, en el sentido de que se encamina hacia la globalización: los países aúnan sus políticas económicas y tecnológicas, a pesar de que esto se haga detrás de las fronteras proteccionistas temporales, para robustecer sus economías y conquistar los mercados mundiales. La segunda es defensiva y muy a menudo da como resultado el mantenimiento de industrias desfasadas y la presencia artificial de otras actividades económicas; esto reduce cada vez más la competitividad de los países y la región.

Por tanto, el enemigo de la globalización es el regionalismo proteccionista. Es interesante la reacción que han tenido las inversiones internacionales a medida que la economía mundial se encamina hacia la globalización. Por ejemplo, en América Latina las transnacionales estadounidenses tradicionalmente invertían por razones de sustitución de importaciones y se establecieron allí para sacar partido de los mercados internos. Pero durante los años ochenta se dirigieron cada vez más hacia los mercados externos debido al colapso del poder adquisitivo en la región y, en particular, a la urgente necesidad de que ésta se orientara más a la exportación.

Por otra parte, las transnacionales japonesas suelen invertir en el extranjero para beneficiarse de los bajos costos de fabricación y reimportar los productos a Japón o bien exportarlos a los mercados mundiales. Esta tendencia se ha acelerado desde que comenzó la presión alcista sobre el yen en 1985.

Existen otras razones para la inversión internacional, pero las mencionadas son las más importantes: obtener beneficio de los mercados nacionales, especialmente cuando las barreras proteccionistas dificultan la introducción de bienes, y aprovechar los bajos costos laborales como trampolín para conquistar parte de los mercados mundiales.

La inversión internacional ya no se desliza por la "puerta trasera" del proteccionismo para beneficiarse del mercado local; ahora está pasándose cada vez más a los mercados mundiales. Es una tendencia paradójica. Las inversiones nacionales en un número creciente de países en desarrollo, en particular los grandes, se han centrado en el dominio de la tecnología avanzada, incluyendo las llamadas nuevas tecnologías. Al mismo tiempo, las inversiones internacionales son atractivas en países que, por el costo de la mano de obra, reajustan las actividades industriales con el fin de conquistar los mercados mundiales.

En cierto sentido —como se mencionó ya— las amplias zonas del Sur sólo reciben las reacciones negativas de la globalización de los mercados. No forman parte activa de la misma ni cosechan sus beneficios, pero debido a los bajos costos laborales están atrapadas en los mercados mundiales por los tentáculos de las grandes empresas del Norte.

Es importante observar que los bloques económicos regionales con más éxito están en el Norte: Europa de 1992, el área de libre comercio de Norteamérica y los *Flying Wild Geese* del Este y el Sudeste asiáticos. La integración regional de tipo ofensivo también es importante en el Sur. Desde hace mucho tiempo se debaten los programas para la integración regional en zonas del Tercer Mundo. De hecho se han intentado varios, pero han fracasado o resultaron un tanto decepcionantes. No obstante, ha renacido el interés por la integración regional en el Sur en diferentes formas. Son ejemplos notables la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) que se está transformando en una unión aduanera regional; la Conferencia para la Coordinación del Desarrollo de África Austral (SADCC) y el acuerdo entre Brasil, Argentina y Uruguay para conseguir la completa integración económica antes del 2000.

La India no ha intentado integrarse económicamente en mayor medida con sus países vecinos, pero en los últimos años su actuación en Nepal y Sri Lanka la ha convertido en un poder regional. Por tanto, la India tendría que dar un paso relativamente pequeño para traducir su influencia política en un programa explícito de integración. De hecho ya existe un vehículo para conseguirlo, la Asociación para la Cooperación Regional de Asia Suroriental

(SAARC, por sus siglas en inglés). En los países del Magreb también se puede apreciar un movimiento integracionista.

Así, la integración en el Sur ha vuelto a convertirse en tema de actualidad y podría cobrar mucha importancia. La comunidad mundial se pregunta si sería sensato que las instituciones internacionales y los países del Norte apoyaran de manera activa esa integración y, de ser así, en qué circunstancias se realizaría. En este sentido, resulta interesante la Iniciativa para las Américas de junio de 1990, mediante la cual el área de libre comercio de Norteamérica se está ampliando a Latinoamérica. México y Chile ya están negociando con Estados Unidos y Canadá, lo que constituye un ejemplo de la integración regional orientada al Norte.

Esto parece estar en contradicción con la experiencia de Europa de 1992. A pesar de los discursos tranquilizadores de los políticos europeos y de la Comisión Europea, la conclusión del estudio sobre las relaciones entre la Europa de 1992 y los países en desarrollo demuestra que los peligros pueden ser mayores que las oportunidades. Por supuesto, los países fuertes, como los del Sudeste Asiático, con vigoroso impulso político y económico, pueden aguantar el proteccionismo, pero los débiles serán expulsados del mercado. Existe por tanto el riesgo de que la Europa de 1992 fomente el desarrollo de una economía mundial a dos velocidades en vez de hacerlas converger.<sup>1</sup>

Por último, se puede predecir que si continúa la globalización, el poder de los estados disminuirá en diversos grados. Algunos podrán influir en los acontecimientos más que otros. Por ejemplo, Estados Unidos y Japón controlan mejor el futuro de su economía que la mayoría de los países, aunque también ahí se ha mermado la capacidad de encauzar los acontecimientos económicos.

Nadie pretende que en 1992 Estados Unidos sea capaz de controlar sus asuntos económicos internos como lo hacía en 1950; la globalización ha cambiado las circunstancias. Es indiscutible que la administración mundial o internacional está llegando a ser más importante que la nacional.

### Globalización y administración internacional

La globalización necesita de una gestión económica mundial. Si aquella, por un lado, ha debilitado la capacidad del Estado para administrar su economía nacional, por otro ha suscitado la interrogante sobre la mejor forma de gestionar una verdadera economía global que proteja los intereses de todos los países participantes, ricos, pobres, grandes y pequeños. Es eviden-

te que las actuales instituciones económicas internacionales no se pensaron para administrar una economía mundial integrada, pues son agencias intergubernamentales y no supranacionales. Se crearon para servir a un sistema de naciones-Estado en el cual cada país era soberano en sus asuntos económicos. Por lo general, estos organismos intentaban limar las asperezas de las relaciones entre los estados. Por ejemplo, el FMI nunca pretendió ser un banco central mundial, ni las agencias especializadas de la ONU se concibieron como equivalentes internacionales de ministerios nacionales. Existe el riesgo de que, en la medida en que avance la globalización, el conjunto de instituciones internacionales se vuelva ineficaz y obsoleto. Pronto podría ocurrir que una organización no gubernamental, sea nacional o internacional, controle en los hechos los asuntos económicos mundiales sin que haya una instancia responsable de los acontecimientos del orbe. Por ello, la administración internacional tendría alta prioridad en los próximos años.

El movimiento hacia un sistema eficaz de gestión económica mundial será por fuerza lento y con seguridad estará determinado por el ritmo que le impriman las economías avanzadas. El Estado, en los casos de Estados Unidos, Japón y Alemania, seguirá siendo relativamente fuerte y los beneficios derivados de su participación en instituciones económicas internacionales son pocos. Durante mucho tiempo Estados Unidos mantuvo el liderazgo mundial; su riqueza, poder militar y prestigio político le permitieron ejercerlo en prácticamente todas las organizaciones internacionales. Sin embargo, este dominio ha disminuido, al tiempo que se erosiona el interés estadounidense por el multilateralismo. No se puede decir en qué medida esta tendencia se invirtió con el final de la guerra fría y el conflicto del Golfo Pérsico.

Tres posibles horizontes se prevén para el futuro:

i) Estados Unidos seguiría retirando sus apoyos financiero y político a las organizaciones internacionales. Esto llevaría a la desintegración del actual sistema de administración internacional y a una anarquía aún mayor que la que prevalece.

ii) Los principales poderes podrían, de modo tácito, evitar las instituciones establecidas y procurar resolver casuísticamente los problemas, tal vez con mecanismos informales propios como el Grupo de los Siete (G7). Esto quizá desembocaría en una administración internacional a cargo de una plutocracia, lo que generaría el riesgo de confrontaciones con el resto del mundo. No sorprende que los países más pequeños sean los más activos al presentar propuestas para adaptar el sistema actual de las Naciones Unidas. Buen ejemplo de esta opción es la Iniciativa de Estocolmo sobre seguridad y administración mundial de abril de 1991.

iii) Aparecerá un consenso en favor de reformar las instituciones existentes y crear, en caso necesario, un número limitado de nuevas instituciones que reforzaran el carácter multilateral de la administración internacional. Por esta opción se inclinan los países nórdicos y otras naciones ajenas al G7.

1. Véase Louis Emmerij, "Europa 1992 y los países en desarrollo. Conclusiones", en *Europa 1992 y los países en desarrollo*, edición especial de la *Revista de Estudios del Mercado Común*, diciembre de 1990, pp. 243-253.

El carácter obsolecente de las instituciones actuales exige una atención urgente que parta de reconocer que varios estados importantes no están convencidos de que sus intereses estarían mejor servidos si transfirieran parte de su cada vez más nominal soberanía a instituciones supranacionales. Por tanto, la cuestión no radica en cuál sería el mejor convenio internacional para administrar un proceso continuo de globalización; se trata de definir los cambios mínimos necesarios para garantizar que el sistema en su conjunto funcione de una manera aceptable.

Hasta ahora el debate ha ignorado en cierta medida el papel de los cambios tecnológicos, las estrategias de las empresas transnacionales y el sector privado en el proceso de globalización. Se admitió que, para bien o para mal, las políticas del sector público rigen el escenario y crean el entorno económico en el cual operan las transnacionales y otros agentes privados. Pero el hecho de admitir tal preeminencia no quiere decir que sea omnipotente, que los otros actores carezcan de importancia o que su influencia sea insignificante en dicho proceso. Todo lo contrario. En el Estado, la visión de los políticos es de corto plazo y rara vez va más allá de cinco años o del tiempo entre etapas electorales. En cambio, en el ámbito privado se tiene una visión de más largo plazo, lo que permite hacer planes, prever nuevos desarrollos y, en parte, plasmarlos.

Así, mientras el Estado se conforma a menudo con seguir los acontecimientos y ajustar, a trancas y a barrancas, sus políticas e instituciones a una realidad en continuo cambio, los actores privados ejercen colectivamente una influencia considerable. En la globalización de la economía mundial hoy cuentan mucho más las transnacionales que permanecen para ganar y no el Estado, que tiende a perder.

Así, es necesario adaptar y fortalecer los actuales organismos internacionales y regionales para que se enfrenten mejor a los cambios que acompañarán la acelerada evolución de la economía. Tales instituciones son necesarias para asegurar la compatibilidad —y no al contrario— entre los bloques económicos regionales, los mercados globales y la economía mundial. Su acción será esencial para asegurar una verdadera economía mundial; es decir, que incluya como actores activos y constructivos a los países desligados involuntariamente.

### El financiamiento del desarrollo latinoamericano

**A**mérica Latina se ha embarcado con firmeza en la ruta de la democracia política y la eficiencia económica. Ésta es una combinación única y valiosa que sólo unos cuantos países han podido llevar a cabo. Debido a los recientes acontecimientos en Europa del Este y la desaparecida Unión Soviética y el ansia correspondiente de democracia política y multipartidismo, se ha desarrollado la tesis de que la democracia política es una condición previa del desarrollo y la eficiencia económica. Sin

embargo, la relación entre ésta y la política es mucho más sutil de lo que se ha pregonado. Así, debe fomentarse en América Latina la actual tendencia a lograr un equilibrio sutil entre democracia política y eficiencia económica.

También debe examinarse con cuidado la relación entre justicia social y eficiencia económica. Hay pruebas suficientes de que es posible compartir con equidad la carga de las políticas reguladoras entre los grupos de la población. Asimismo, aquélla debe compartirse con más prudencia entre los sectores económicos. Ha sido desproporcionado el daño a los llamados sectores "blandos", como la educación y la salud. Hace ya varios decenios que los estudiosos demostraron la importancia económica de éstos, por lo que sorprende que las decisiones políticas contradigan todavía estos descubrimientos. Empero, hoy vuelve a aceptarse que la educación y la salud suponen inversiones en seres humanos y se requieren para alcanzar objetivos de crecimiento económico.

La democracia económica, tan importante como la política, implica la participación de los agentes en la toma de decisiones económicas. En este sentido cabe destacar la importancia del sector informal y de las organizaciones no gubernamentales. En América Latina, cada día más se considera que el sector informal —en particular las microempresas— es una fuente de innovación, creatividad y crecimiento del ahorro y que proporciona una vida decente a numerosas personas en pos de un empleo. Sólo después de mucho tiempo y vacilaciones, los gobiernos se han mostrado mejor dispuestos hacia este sector. Ejemplo de ello son algunos esfuerzos recientes para fomentar una mayor liberación del entorno mercantil.

A menudo se argumenta que los atributos de muchas actividades informales, como su carácter casi clandestino y, a veces, la violación de diversas normas y leyes, indican que el marco regulador se adapta poco a las condiciones locales. En efecto, puede ser muy difícil cumplir con las leyes y los reglamentos sin los perjuicios derivados de arbitrariedades y corrupciones; asimismo, dicho cumplimiento puede resultar tan costoso que haría quebrar al pequeño empresario. Sin embargo, acatar las normas supone relevantes beneficios, como el acceso a los servicios públicos y la creación de relaciones en negocios del sector moderno basadas en contratos ejecutables. Por ello es importante reformar las regulaciones.

Es posible concluir que América Latina puede conseguir mejores clientes y esperar una recuperación del crecimiento en esta década si se mantiene la reforma de la política y los recursos se utilizan con más eficacia. Hay consenso en torno a la necesidad de dar una mayor orientación al exterior a las economías regionales, confiando más importancia a la competitividad en los mercados mundiales y confiando más en las fuerzas del mercado para la determinación de los precios. Los esfuerzos exportadores deben incluir la modernización del sector privado y la racionalización del público. Sin embargo, el Estado conservará responsabilidades relativas a la infraestructura de los transportes y las comunicaciones.

La mayor orientación hacia el exterior y la promoción de la exportación colocan a América Latina ante una elección que puede expresarse así: ¿Se debe optar por una integración regional al sur del Rfo Bravo, por una zona de libre comercio del hemisferio occidental o por los mercados mundiales, dando la misma importancia a Europa, Asia, África, etcétera?

La crisis de la deuda externa es la causa principal de la falta de recursos financieros. Este débito en América Latina equivale a más de 300% de las exportaciones anuales de la región y su servicio supone cerca de 40%. En los últimos años la situación ha mejorado como consecuencia del Convenio de Toronto, el Plan Brady y la Cumbre de Houston. Los gobiernos de los países acreedores mostraron su voluntad para ayudar a resolver los problemas de endeudamiento de la región, que también recibió apoyos del FMI y del Banco Mundial.

Los nexos entre América Latina y Europa se deterioraron durante la última década, pues la primera luchaba por salir de la crisis de la deuda y la segunda sufría bajo crecimiento económico y falta de confianza, llamada a veces europesimismo.

El viejo continente puede ayudar a cubrir las necesidades financieras de América Latina, que seguirán siendo grandes, alentando su comercio y sus inversiones directas; desempeñando un papel activo en los esfuerzos por resolver el problema de la deuda, y otorgándole asistencia técnica en apoyo de la integración.

Europa ha desempeñado un papel cada vez más activo en la financiación externa de América Latina, pero sólo por el crecimiento rápido del componente de la deuda reordenada relativo a los flujos para el desarrollo de ultramar. También aumentó su participación en las inversiones extranjeras directas durante los años ochenta.

Para financiar su futuro económico América Latina tendrá que centrarse en la autosuficiencia movilizandolos recursos propios; cambiar sus políticas macroeconómicas para recuperar los capitales evadidos, y continuar con la reducción de su deuda externa. Mientras más capital fugado recupere, necesitará menos financiamiento foráneo. Y así, se "cierra el círculo". Una buena administración y política macroeconómica estable estimularán un buen clima mercantil y favorecerán el retorno de los capitales y, en general, un mejor flujo de financiamientos. Por tanto, se concluye que una previsión "optimista" de un crecimiento de 4.5% anual puede ya no ser un techo, sino un umbral. América Latina tiene el potencial para vivir una década de vigoroso crecimiento en un marco de democracia política y económica.

### Requisitos para acoplarse a la economía mundial

**S**ólo los países con ciertas condiciones iniciales pueden encontrar en la economía mundial un factor de dinamismo. Se mencionan brevemente diez de ellas.

1) Un buen liderazgo del Estado en la gestión del mercado, lo cual es importante tanto en el sector público como en el privado.

2) Voluntad de avanzar; reconocer la urgencia política y económica.

3) Un sentimiento de pertenencia, un espíritu de grupo, de solidaridad.

4) Si un país quiere circular por la autopista del desarrollo económico, debe ver su ventaja comparativa en términos de capacidades naturales. Debe crear sus propias ventajas competitivas dando prioridad a la ciencia y la tecnología para hacer un sitio a sus exportaciones y conectarse así con los mercados mundiales. Los recursos humanos, la educación y la formación son básicas en este vínculo.

5) Un equilibrio apropiado entre agricultura, industria y servicios.

6) Ausencia de corrupción, o por lo menos de sus excesos. Para ello, es esencial que exista una prensa libre.

7) Lo que se ha llamado el "Consenso de Washington" reviste también gran importancia. Esto afecta cuestiones tales como la obtención de precios correctos, el estímulo del ahorro y la inversión interna, el libre comercio, etcétera.

8) Estabilidad política. Las ideologías extremas no son necesarias ni deseables. Los países deben decidir dónde situarse en un momento determinado del continuo entre promoción de exportaciones-sustitución de importaciones; Estado-mercado; crecimiento-distribución del ingreso, etc. Y aún más importante, debe establecer un calendario correcto para dirigirse en un sentido u otro.

9) El cuidado de algo muy difícil y muy sutil: las relaciones entre democracia política, democracia económica —en el sentido de procesos de toma participativa de decisiones— y eficiencia económica. No existen respuestas sencillas y los países desarrollados tendrían que ser prudentes y no imponer modelos formulados previamente. Es de vital importancia el respeto a la cultura y las costumbres.

10) Un país que cumple todas las condiciones señaladas y en consecuencia tiene una buena administración nacional, aún no gana la batalla; precisa también de una buena administración internacional.

Deben ponerse en el tapete asuntos como el acceso a los mercados de los países de la OCDE, los cambios en las políticas agrícolas de dichos países, las modificaciones del Convenio Multifibras y las negociaciones de la deuda. Los países de la OCDE deben practicar en casa lo que practican fuera.

Sólo cuando todas estas condiciones se cumplan, la economía mundial se convertirá en el factor dinámico que tendría que ser y la teoría de la locomotora recuperará sentido. □