

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(Secretaría Ejecutiva), *Globalización y desarrollo.*
Informe del vigésimo noveno periodo de sesiones,
Santiago, ONU/CEPAL, 2002, 396 pp.

Por Isaac Enríquez Pérez

Tradicionalmente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se ha mantenido como una institución comprometida con el auténtico análisis de las circunstancias histórico/estructurales cuya especificidad enfatiza la condición "periférica" de la región. Su corpus analítico es resultado del entrelazamiento de un sólido método histórico e inductivo y de una propuesta abstracto/teórica, profundamente acompañado de un instrumental normativo derivado de sus funciones de consultoría respecto a la Organización de las Naciones Unidas y a los gobiernos latinoamericanos, sobre todo en términos de planificación y de diseño de políticas públicas. Su método, que es el histórico/estructuralista –necesario para reflexionar sobre las relaciones comparativas y dinámicas y sustentado en la dialéctica centro/periferia– constituye un paradigma inspirado en la obra de Raúl Prebisch, la cual ha promovido una construcción de conocimiento y de políticas en forma colectiva en la evolución y consolidación de la institución. Las líneas temáticas abordadas desde este método incluyen el análisis de la inserción de América Latina en la economía mundial, el análisis de los condicionantes estructurales internos que influyen en el crecimiento, el progreso técnico, el empleo y la distribución del ingreso, y el análisis de las necesidades y posibilidades de la acción de los gobiernos.

En el documento titulado *Globalización y desarrollo* presentado en el vigésimo noveno periodo de sesiones que tuvo como sede la ciudad de Brasilia, en mayo de 2002, la CEPAL sostiene una concepción de la globalización que no sólo se limita a lo económico o es determinada por ello; se trata de pensar a la globalización

como la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional. Aunque no se trata de un proceso nuevo –sus raíces históricas son profundas–, los drásticos cambios en los espacios y tiempos generados por la revolución de las comunicaciones y la información le han dado nuevas dimensiones, que representan transformaciones cualitativas con respecto al pasado (p. 13).

Al abordar el análisis del proceso de desarrollo la CEPAL sostiene que éste encuentra sus oportunidades dentro de los márgenes de las ventajas ofrecidas por la globalización. Es en estas circunstancias de creciente inserción en la economía

mundial como las estrategias nacionales deben diseñarse. Para ello, también es importante tomar en cuenta los riesgos y vulnerabilidades derivados de las nuevas fuentes de inestabilidad, de la exclusión de aquellos países que no poseen el nivel de competitividad adecuado, de la acentuación de la heterogeneidad estructural. Estos riesgos responden al carácter contradictorio y asimétrico de la globalización, esto es, por un lado se presenta la intensa movilidad de capitales, bienes y servicios y, por otro, la presencia de las fuertes restricciones a la libre movilidad de la mano de obra. Esta agenda internacional incompleta tampoco incluye los mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales, pautas internacionales para lograr una adecuada tributación del capital, y acuerdos de movilización de recursos (pp. 13 y 14). En el fondo de estas restricciones está la ausencia de una gobernabilidad adecuada para el mundo, lo cual no contempla el contraste entre los problemas de alcance mundial y los procesos políticos gestados en el ámbito nacional y local (p. 14). La expresión más evidente de estos procesos de globalización es la rápida expansión financiera que se ha colocado por encima de lo comercial y lo productivo.

En el documento se reconoce que la dinámica del proceso de globalización está determinada, en gran medida, por el carácter desigual de los actores participantes (p. 17). Entre las asimetrías que caracterizan al orden global se encuentran: 1) la altísima concentración del progreso técnico en los países desarrollados, y 2) la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo.

Más que una desintegración del Estado, la CEPAL sostiene que lo que se presenta es una menguada capacidad de éste, lo cual afecta el papel que puede desempeñar el sector público en la reducción del costo de los procesos de "destrucción creativa".

Se reconocen las tensiones provocadas en los países en desarrollo por la coexistencia de la globalización financiera y de políticas macroeconómicas nacionales. La creciente inestabilidad financiera es el reflejo de la progresiva asimetría entre el dinamismo de los mercados y la ausencia de una gobernabilidad económica adecuada.

Bajo esta idea del mundo sostenida por la CEPAL, la concepción del desarrollo que propone no sólo se limita al crecimiento económico, sino que se amplía a la construcción de una nueva agenda mundial que coloque en el centro del debate el concepto de "bienes públicos globales". Para proporcionar estos bienes es necesaria la reforma de las estructuras internacionales capacitadas para ello. Estos "bienes públicos globales" obligan a todos los países a contribuir para su financiamiento de conformidad con el principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas".

Más específicamente, la nueva agenda global propuesta por la CEPAL debe incluir las siguientes necesidades: 1) la provisión de bienes públicos globales de carácter macroeconómico; 2) concebir al desarrollo sostenible como bien público global; 3) la corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas; 4) la superación de las asimetrías productivas y tecnológicas; 5) la plena inclusión de la migración en la agenda internacional, y 6) pensar a los derechos económicos, sociales y culturales como cimientos de la ciudadanía global.

Si la globalización posibilita y limita a América Latina se apuesta al espacio regional como un intermediador entre lo global y lo nacional; es en ese espacio donde los países pequeños y pobres contarán con un margen de actuación para hacer valer su voz y voto y para participar en la reforma de los organismos internacionales que han contribuido al *déficit* de gobernabilidad global. Se propone un "regionalismo abierto" que contemple la complementariedad existente entre las instituciones mundiales y las regionales en una comunidad internacional heterogénea; la gran desigualdad existente entre los actores que intervienen en los procesos globales; el mayor «sentido de pertenencia» que despiertan las instituciones regionales y subregionales, y la importancia de la autonomía que ha sido desplazada a la esfera subregional o regional ante la creciente interdependencia presente a nivel mundial. Se trata con ello de lograr una complementariedad del desarrollo institucional global, regional y nacional, así como una participación equitativa y reglas adecuadas de gobernabilidad.

De igual manera, el espacio nacional es reconocido como básico para el desarrollo y la vida democrática. Desde este espacio es necesario diseñar una serie de estrategias nacionales para enfrentar la globalización. Una estrategia económica parte de una disciplina macroeconómica que no sólo se centre en el balance fiscal y en los bajos niveles de inflación, y que sí tome en cuenta la sostenibilidad de la balanza de pagos, la solidez de los sistemas financieros internacionales y la estabilidad de las variables reales (el crecimiento económico y el empleo).

Según la CEPAL, una estrategia para el desarrollo de competitividad se basa en tres elementos básicos:

El primero es el papel del conocimiento como pilar de la competitividad, ya que este factor es el único que permite producir bienes y servicios que pasen la prueba de los mercados internacionales, además de proteger e incrementar los ingresos reales de los ciudadanos. El segundo es la insistencia en que, más allá de los esfuerzos aislados de las empresas, la competitividad es una consecuencia del funcionamiento de todo un sector, de su interacción con otros que le suministran bienes y servicios y, en última instancia, del buen desempeño de todo el sistema económico. El tercero es el reconocimiento de que, debido a las grandes imperfecciones que presentan los mercados de tecnología y a las considerables externalidades entre agentes económicos asociadas al carácter sistémico de la competitividad, el desarrollo de buenos mercados de tecnología y de encadenamientos productivos depende en gran medida de los esfuerzos conscientes del Estado, de las asociaciones empresariales y, especialmente, de las formas de colaboración entre el Estado y el sector privado con el objeto de crear el círculo virtuoso sobre el que se sustenta la competitividad (p. 109).

El documento de la CEPAL continua argumentando que una estrategia de sostenibilidad ambiental contempla la consolidación de marcos regulatorios claros y consistentes y el logro de un nivel de gasto público estable, la generación de

instrumentos más eficaces y preventivos, encaminados a la integración de las áreas económica y ambiental.

En cuanto a la estrategia social para enfrentar a la globalización, la CEPAL contempla los rubros de educación, empleo y seguridad. El cumplimiento de los mínimos requerimientos en estos ámbitos conlleva una participación equitativa y se coloca en el centro para la concreción a nivel nacional de una agenda internacional basada en los derechos. La educación es la mejor vía para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, y cobra aún más importancia en vista de que la globalización ha acrecentado la necesidad de contar con recursos humanos capaces de participar en las nuevas modalidades de producción, competencia y convivencia. El trabajo es un elemento clave de la integración social, como factor de realización social y como fuente de ingresos, por lo que define la posibilidad de consumo básico y, por consiguiente, de ejercicio de los derechos fundamentales. Esto es aún más importante cuando no existen sistemas de protección social universales. Entre los riesgos que enfrenta la población se cuentan los relacionados con la inestabilidad macroeconómica, la adaptación a las nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo, y el deterioro del empleo que produce en muchos sectores la competencia internacional (p. 113).

En suma, estas estrategias se apoyan en una principal para apostar al desarrollo: el modelo orientado al mercado externo en el marco de los sistemas internacionales de producción integrada.

Se trata pues de concebir a la globalización como un proceso histórico y multidimensional que posibilita la actuación y el posible logro del desarrollo más allá de lo económico.

Para la CEPAL las estrategias de la región latinoamericana deben centrarse en varios ámbitos: en el ámbito nacional se trata de enfrentar la globalización de la volatilidad financiera mediante políticas macroeconómicas anticíclicas, a través del manejo prudente de los auges: aspectos fiscales, monetarios y regulatorios; un ancla cambiaria nominal, acompañada de políticas fiscales y monetarias prudentes para contribuir a la estabilidad de precios y, por consiguiente, a tipos de cambio reales que ofrecen incentivos estables a los sectores transables de la economía; mecanismos de "autoseguro" con los cuales se favorecerá la estabilidad para mantener un nivel adecuado de recursos líquidos (actuales o contingentes) que permita hacer frente a choques externos adversos transitorios e impedir los ataques especulativos en contra de la moneda nacional; la regulación y supervisión cautelosa de los sistemas financieros para contar con un desarrollo estable y profundo de los sistemas financieros nacionales tienen efectos positivos para el ahorro y el financiamiento de la inversión y reducen la vulnerabilidad de las economías ante los ciclos de financiamiento externo.

En el ámbito internacional se aspira a un fortalecimiento de la gobernabilidad de la globalización financiera, por lo que los componentes de las reformas necesarias para lograr este propósito son los siguientes: el desarrollo de una institucionalidad financiera internacional y nacional que prevenga la acumulación

de riesgos financieros excesivos y ofrezca información adecuada a los mercados; el fortalecimiento de la capacidad de respuesta oportuna frente a las crisis que amenacen la estabilidad financiera internacional; la solución de los problemas de sobreendeudamiento y la distribución equitativa de los costos de las crisis entre acreedores y deudores; poner énfasis en el papel de la banca multilateral de desarrollo, y la valoración del papel de las instituciones regionales y subregionales en todos estos ámbitos.

Las políticas públicas necesarias para mejorar la inserción internacional de América Latina y el Caribe pasan también por tres tipos de agenda, según la CEPAL:

1.- La agenda nacional conformada con políticas de fomento a las exportaciones, políticas de encadenamientos y formación de aglomeraciones productivas.

2.- La agenda regional en la cual los temas de la integración deberán abordar muy decididamente lo que se ha venido debatiendo en torno de la llamada arquitectura financiera internacional, sin olvidar lo específico de la integración productiva y comercial. Como metas inmediatas deben fijarse la armonización de reglas fiscales y el establecimiento de mecanismos de debate de las políticas monetarias (que quizá, con el tiempo, podrían ser de vigilancia mutua) (p. 207).

3.- La agenda internacional, que mediante un enfoque sistémico exige definir e instrumentar políticas apropiadas y armónicas en diversos frentes sobre la base de instituciones técnicamente sólidas y operacionalmente versátiles. La superación de los problemas exige que se reconozca a los países en desarrollo el uso legítimo de un conjunto de instrumentos de política que son imprescindibles para mejorar su inserción en la economía global. Esto significa que se deben mantener sus espacios de maniobra para diseñar e instrumentar políticas de inversión y diversificación productiva que les permitan aprovechar mejor las oportunidades que brindan los mercados internacionales.

Esta concepción del desarrollo de la CEPAL, aunque con un fuerte rasgo neokeynesiano que privilegia el papel del aparato de Estado, también toma en cuenta la participación de otros actores y agentes en este proceso, tales como los empresarios, las ONG's y los organismos internacionales.

Por todo lo anterior consideramos necesaria la lectura y consulta del texto *Globalización y desarrollo*, pues con ello se tendrían los elementos para rastrear y valorar tanto la evolución, continuidades y rupturas del pensamiento de la CEPAL, así como sus aportes normativos para la planificación y construcción de mercados desde los gobiernos latinoamericanos, además de la naturaleza del papel que ocupa esta institución en el concierto de los organismos pertenecientes al Sistema de las Naciones Unidas.