

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

## X UNCTAD

### Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI

MUNDIALIZACIÓN Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO



Distr.  
GENERAL

TD(X)/RT.1/4  
22 de noviembre de 1999

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

## **X UNCTAD**

### **Seminario de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI**

**Bangkok, 12 de febrero de 2000**

## **MUNDIALIZACIÓN Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO\***

Estudio preparado por  
Deepak Nayyar  
Universidad Jawaharlal Nehru  
Nueva Delhi, India

---

\* Las opiniones expresadas en este estudio son las del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de la secretaría de la UNCTAD.

## Resumen ejecutivo

Este estudio enmarca el proceso de mundialización en el contexto más amplio del desarrollo. Las consecuencias de la mundialización para el desarrollo se examinan en forma retrospectiva y prospectiva. El principal objetivo, sin embargo, es analizar las consecuencias de la mundialización para las estrategias de desarrollo. Se parte de la premisa de que el desarrollo debe reportar una mejora a las condiciones de vida de la población, pero se reconoce también que, pese al enorme progreso alcanzado en los últimos 50 años, el desarrollo ha sido muy desigual en los distintos países y dentro de los países. Esta exclusión de países y de poblaciones del desarrollo resulta menos aceptable con el transcurso del tiempo. La mundialización, que ha adquirido impulso durante el último cuarto del siglo XX, ha creado oportunidades inéditas y ha planteado retos sin precedentes para el desarrollo. Sin embargo, la ideología virtual de nuestra época ha cambiado la naturaleza de la mundialización, transformando un concepto descriptivo en un concepto prescriptivo. La realidad que se ha manifestado hasta ahora desmiente las expectativas de los ideólogos. En los últimos 25 años se ha producido un aumento de las desigualdades económicas, a medida que ha aumentado la diferencia de ingresos entre países ricos y países pobres, entre personas ricas y personas pobres dentro de los países, así como entre los ricos y los pobres de todo el mundo.

La exclusión de países y de poblaciones de la mundialización, que es en parte atribuible a la lógica de los mercados, es un hecho evidente. El problema se complica por las nuevas normas del juego de las transacciones económicas internacionales, que no son simétricas en su aplicación y no equitativas en sus resultados. Es más, esas normas asimétricas, combinadas con las consecuencias económicas de la mundialización, están condenadas a reducir el grado de libertad de los países en desarrollo en el uso de políticas económicas para fomentar el desarrollo. Ahora bien, ningún país desea verse excluido de la mundialización y ni siquiera los grandes países pueden permitirse esa opción. El objetivo de toda estrategia racional de desarrollo en el marco de la mundialización debería ser crear un espacio económico para perseguir los intereses nacionales y los objetivos de desarrollo. En esta tarea incumbe un papel estratégico al Estado, no sólo en el contexto nacional, para adoptar políticas encaminadas a maximizar los beneficios y minimizar los costos de la integración económica con el mundo exterior, sino también en el contexto internacional, para conformar las normas del juego mediante acuerdos regionales o alianzas estratégicas.

Dada la realidad de la mundialización, es necesario concebir medidas correctivas e intervenciones en las estrategias económicas nacionales que permitan un desarrollo más igualitario. Estas estrategias incumben en realidad al Estado, ya que los gobiernos responden ante su población, en tanto que los mercados no. Y la democracia política puede persuadir al gobierno de actuar en interés de la población. Ha llegado el momento de generar un nuevo consenso sobre el desarrollo, que se ocupe tanto de la equidad como de la eficiencia, y tanto del progreso social como del crecimiento económico. La atención debe centrarse no en la economía sino en la población, y no en los medios sino en los fines. Los mercados y la mundialización pueden utilizarse como medios para promover los fines del desarrollo que mejoren la calidad de vida de la población, pero sólo en la medida en que la acción pública siga siendo parte integrante de las estrategias de desarrollo.

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO .....	2
INTRODUCCIÓN .....	4
I.    CONCEPTO DEL DESARROLLO .....	4
II.   DEFINICIONES DE LA MUNDIALIZACIÓN .....	7
III.  MUNDIALIZACIÓN, DESARROLLO Y EXCLUSIÓN .....	9
IV.  LAS REGLAS DEL JUEGO .....	12
V.   EL ESTADO Y EL DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LA MUNDIALIZACIÓN .....	15
VI.  LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN EL CONTEXTO NACIONAL .....	19
REFERENCIAS .....	28

## MUNDIALIZACIÓN Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Deepak Nayyar\*

### INTRODUCCIÓN

Este estudio pretende situar el proceso de mundialización en el marco más amplio del desarrollo. Al hacerlo, explora las consecuencias de la mundialización para el desarrollo, de manera retrospectiva y prospectiva. El principal objetivo, sin embargo, es analizar las consecuencias de la mundialización para las estrategias de desarrollo, si se quiere que el desarrollo aporte una mejora a las condiciones de vida de la población. En la sección I se expone el significado esencial del desarrollo, a la luz de una experiencia de desarrollo muy desigual y de un cambio fundamental de la teoría de la estrategia de desarrollo en los últimos 50 años. En la sección II se exponen las dimensiones y características de la mundialización en nuestra época, a fin de examinar los factores económicos subyacentes, la coyuntura política y el fundamento teórico. En la sección III se examina la experiencia de desarrollo de la economía mundial durante el último cuarto del siglo XX -la época de la mundialización- que parece indicar que la exclusión de países y de poblaciones, atribuible en parte a la lógica de los mercados, se ha convertido en un hecho natural. En la sección IV se intentan estudiar las reglas del juego de las transacciones económicas internacionales y se explica cómo el proceso de mundialización, combinado con esas normas asimétricas, tiende inexorablemente a reducir los grados de libertad de los países en desarrollo para utilizar políticas económicas encaminadas a fomentar el desarrollo. En la sección V se arguye qué estrategias racionales de desarrollo en el marco de la mundialización deberían crear un espacio económico para perseguir los intereses nacionales y los objetivos de desarrollo. En esta tarea incumbe al Estado-nación una función estratégica, tanto en el contexto nacional como en el internacional, función que se expone con detalle. En la sección VI se indican las medidas correctivas y las intervenciones en las estrategias nacionales de desarrollo que contribuirían a un desarrollo más igualitario. Estas medidas solamente puede adoptarlas el Estado ya que, a diferencia de los mercados, los gobiernos tienen que responder ante su población. Finalmente se llega a la conclusión de que, al entrar en el siglo XXI, ha llegado el momento de generar un nuevo consenso sobre el desarrollo, pasando el centro de atención de la economía a la población y de los medios a los fines.

### I. CONCEPTO DEL DESARROLLO

Hay una ingente masa de publicaciones sobre el desarrollo económico, rica tanto en extensión como en profundidad, pero no hay claridad ni acuerdo suficientes sobre el significado del desarrollo, y las opiniones han cambiado con el tiempo. Ahora bien, hay un mínimo irreductible que puede considerarse su significado esencial: el desarrollo debe aportar una mejora a las condiciones de vida de la población. Por tanto, debe atender a las necesidades humanas básicas para todos: no sólo la alimentación y el vestido, sino también la vivienda, la atención sanitaria y la educación. Esta tesis, sencilla pero convincente, se olvida frecuentemente

---

\* Especial gratitud debo a Amit Bhaduri por el útil diálogo y las sugerencias constructivas. Deseo también dar las gracias a Alice Amsden, Jacques Baudot, Hans Binswanger, Bernard Chavance, Mritiunjoy Mohanty, Siripurapu Rao, Rubens Ricupero, Ignacy Sachs, Shrirang Shukla, Frances Stewart y John Toye por sus comentarios y sugerencias.

en la búsqueda de riqueza material y en el estudio de los problemas convencionales de la economía política. Las publicaciones iniciales sobre el desarrollo destacaban el crecimiento económico y la acumulación de capital a nivel macroeconómico. Las publicaciones actuales sobre el desarrollo recalcan la eficiencia económica y los aumentos de productividad a nivel microeconómico. La industrialización siempre se ha considerado una característica esencial del desarrollo. Se ha pasado simplemente de dar prioridad al ritmo de industrialización a resaltar la eficiencia de la industrialización. La tesis subyacente es que el crecimiento económico y la eficiencia económica no sólo son necesarios sino que además bastan para aportar una mejora a las condiciones de vida de la población. De vez en cuando, opiniones disidentes han cuestionado la teoría tradicional del crecimiento económico, o los aumentos del ingreso por habitante como medida del desarrollo, y han sugerido otros indicadores del desarrollo, tales como la reducción de la pobreza, la desigualdad y el desempleo, que servirían para medir los cambios en la calidad de la vida<sup>1</sup>. Pero estos aspectos del desarrollo se han ignorado en gran medida por la teoría económica dominante, que no ha distinguido entre medios y fines. El crecimiento y la eficiencia económicos o, análogamente, la industrialización, son medios, en tanto que el desarrollo es el fin. Por tanto, el crecimiento y la eficiencia tienen que combinarse con el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la reducción de la desigualdad, el desarrollo humano y un medio ambiente sostenible a fin de lograr el desarrollo. El propósito del desarrollo, después de todo, es crear un entorno que permita a las personas, es decir, a las personas ordinarias, llevar una vida digna.

En términos convencionales, el mundo ha hecho enormes progresos económicos durante la segunda mitad del siglo XX. En los últimos 50 años, el PIB mundial se ha multiplicado por diez, y los ingresos por habitante se han triplicado<sup>2</sup>. El crecimiento ha sido imponente, incluso en el mundo en desarrollo, sobre todo si se compara con el subdesarrollo y el estancamiento de la época colonial durante la primera mitad del siglo. Pero esas cifras globales pueden ocultar más de lo que revelan, ya que el desarrollo ha sido muy desigual entre los distintos países y dentro de los países. La pauta del desarrollo ha sido tal que ha ampliado la diferencia económica entre el mundo industrializado y gran parte del mundo en desarrollo. También ha aumentado la distancia entre los países recientemente industrializados y los países menos adelantados. Al mismo tiempo, la disparidad económica entre regiones y entre personas dentro de los distintos países ha registrado un aumento. Es decir, muchas partes del mundo y una proporción considerable de su población han quedado excluidas en gran medida del desarrollo. Esto puede atribuirse a la lógica del mercado, que da a quienes tienen y quita a quienes no tienen, ya que el proceso de causación acumulativa genera círculos virtuosos y círculos viciosos impulsados por el mercado. Esto puede ser el resultado de pautas de desarrollo, en las que el crecimiento económico es desigual entre regiones y la distribución de sus beneficios es desigual entre las personas, de forma que aumenta la riqueza de algunos, mientras persiste la pobreza de muchos. Esto puede ser la consecuencia de estrategias del desarrollo, en las que una actuación económica similar en conjunto puede conducir al desarrollo igualitario en unos casos, en tanto que el crecimiento margina a la mayoría de la población en otros casos.

El desarrollo desigual no deja de tener consecuencias para la población. La pobreza, la desigualdad y las privaciones persisten, y hay pobreza en todas partes. Un octavo de la población del mundo industrializado vive en la pobreza o se ve afectada por ella. Casi un tercio de la población del mundo en desarrollo, aproximadamente 1.500 millones de personas, viven en la pobreza o padecen privaciones absolutas, ya que no pueden satisfacer sus necesidades

humanas básicas, tales como el acceso a agua potable. Hasta 840 millones de personas padecen malnutrición. Más de 260 millones de niños que deberían estar escolarizados no lo están. Casi 340 millones de mujeres tienen una esperanza de vida inferior a los 40 años. Al entrar en el siglo XXI, más de 850 millones de adultos siguen siendo analfabetos. La mayoría de ellos viven en el mundo en desarrollo. Pero, en sentido funcional, el número de analfabetos en los países industrializados, que asciende a 100 millones, también es elevado<sup>3</sup>.

Es evidente que la experiencia del desarrollo de la economía mundial desde 1950 ha sido desigual y diversa. Los intentos de analizar lo que ha salido bien y lo que ha salido mal han suscitado explicaciones y prescripciones. Esto ha generado a su vez un cambio fundamental en la teoría de la estrategia del desarrollo<sup>4</sup>. En la era postcolonial, que comenzó poco después de la segunda guerra mundial, la mayoría de los países subdesarrollados adoptaron estrategias de desarrollo, en claro contraste con su pasado colonial, que se han caracterizado por economías abiertas y por mercados no reglamentados. A principios del decenio de 1950 se intentó claramente limitar el grado de apertura y de integración en la economía mundial, en búsqueda de un desarrollo más autónomo. Además, se asignó al Estado una función estratégica en el desarrollo, pues se consideraba que el mercado por sí mismo, era insuficiente para satisfacer las aspiraciones de los recién llegados a la industrialización. Este planteamiento reflejaba también un consenso en la teoría acerca de la estrategia más apropiada para la industrialización. Hubo unas pocas opiniones disidentes, pero de hecho ese era el consenso sobre el desarrollo en aquella época. A principios del decenio de 1990, el péndulo osciló en sentido contrario respecto de las opiniones sobre el desarrollo. La mayoría de los países del mundo en desarrollo, y también del otrora bloque socialista, han comenzado a reformular sus políticas económicas nacionales a fin de integrarse más en la economía mundial y de ampliar la función del mercado frente al Estado. Esto se debió en parte a situaciones de crisis interna de orden económico, político y social. También se vio profundamente influenciado por la profunda transformación de la situación económica y política del mundo. La aceptación generalizada de este planteamiento parecería que representa un nuevo consenso sobre la teoría del desarrollo que dio en llamarse el Consenso de Washington. Pese a muchas opiniones disidentes, ésta siguió siendo la opinión dominante, en parte porque fue propagada por el FMI y el Banco Mundial, que ejercieron enorme influencia sobre las economías en crisis. Estas creencias se vieron un tanto perturbadas por la crisis financiera de Asia. Pero el Consenso de Washington ha perdido también parte de su prestigio, ya que la experiencia del desarrollo durante el decenio de 1990 ha desmentido sus expectativas. Sus prescripciones ahora se cuestionan y las preguntas<sup>5</sup> se plantean no sólo desde el sector crítico<sup>6</sup>.

Pese al cambio del modelo de desarrollo del decenio de 1950 al Consenso de Washington durante el decenio de 1990, el grado de apertura respecto de la economía mundial y respecto del grado de intervención del Estado en el mercado han seguido siendo dos cuestiones decisivas en el debate sobre el desarrollo. Ahora bien, ninguno de los dos consensos capta toda la complejidad de la realidad. La exclusión de países y de personas del desarrollo se ha hecho menos aceptable con el transcurso del tiempo, y la tesis de que el crecimiento económico o la eficiencia económica terminarían por mejorar la suerte de la población es evidentemente mucho menos creíble hoy. La democratización de los sistemas políticos, aun cuando es mucho más lenta que la liberalización de las economías, ha aumentado la importancia del factor tiempo en la búsqueda del desarrollo. Actualmente, casi tres cuartos de la población mundial viven en sociedades pluralistas con regímenes democráticos. Incluso los regímenes autoritarios necesitan

una mayor legitimidad de su población. La pobreza, o la austeridad ahora por obtener la prosperidad más tarde, ya no es una opción aceptable para la población que quiere el desarrollo aquí y ahora. Evidentemente, ha llegado el momento de elaborar un nuevo consenso sobre el desarrollo, que se centre más en la población que en la economía, y más en los fines que en los medios, ya que la esencia del desarrollo es el bienestar de la humanidad.

## II. DEFINICIONES DE LA MUNDIALIZACIÓN

La mundialización significa cosas diferentes para las distintas personas. Y el término mundialización tiene dos significados, lo que genera cierta confusión. En sentido positivo, mundialización describe un proceso de aumento de integración en la economía mundial. En sentido normativo, la mundialización prescribe una estrategia de desarrollo basada en la rápida integración en la economía mundial.

Sin embargo, incluso su definición no es en modo alguno un informe. Puede entenderse simplemente como la organización y la expansión de las actividades económicas a través de las fronteras nacionales. En este sentido elemental, la economía mundial ha experimentado una integración económica progresiva desde 1950. Sin embargo, ha habido una notable aceleración en el proceso de mundialización durante el último cuarto del siglo XX. Este fenómeno tiene tres manifestaciones económicas: el comercio internacional, las inversiones internacionales y las finanzas internacionales, que constituyen también su vanguardia. Pero la mundialización es mucho más. De forma más específica, puede definirse como un proceso relacionado con una creciente apertura económica, una creciente interdependencia económica y una mayor integración económica de la economía mundial.

La apertura económica no se limita solamente a los flujos de comercio, de inversiones y de capitales. Se extiende también a las corrientes de servicios, tecnología, información e ideas a través de las fronteras nacionales. En cambio, el movimiento transfronterizo de las personas está estrictamente regulado y sumamente restringido. Además la interdependencia económica es asimétrica. Hay un elevado grado de interdependencia entre los países del mundo industrializado, en tanto que hay considerable dependencia de los países en desarrollo respecto de los países industrializados y mucha menor interdependencia entre los países del mundo en desarrollo. Es importante señalar que una situación de interdependencia es aquella en que los beneficios de estar enlazados y los costos de desenlazarse son aproximadamente los mismos para ambos asociados; cuando esos costos y beneficios son desiguales para los asociados, se trata de una situación de dependencia. La integración económica sobrepasa las fronteras nacionales, ya que la liberalización ha diluido la importancia de las fronteras en las transacciones económicas. Es, en parte, una integración de los mercados (de bienes, servicios, tecnología, activos financieros e incluso dinero) del lado de la demanda y, en parte, una integración de la producción (horizontal y vertical) del lado de la oferta.

El creciente ritmo de la mundialización ha introducido profundos cambios en la economía mundial. Merece la pena destacar las características de estos cambios<sup>7</sup>. Una creciente proporción de la producción mundial se destina al comercio mundial, en tanto que una creciente proporción del comercio mundial está compuesta del comercio intraempresarial. Entre principios del decenio de 1970 y finales del decenio de 1990, la proporción de las exportaciones mundiales en el PIB mundial aumentó, pasando de un octavo a casi un quinto<sup>8</sup>. La proporción

del comercio intraempresarial en el comercio mundial que era un quinto a principios del decenio de 1970 aumentó a un tercio a principios del decenio de 1990<sup>9</sup>. Las corrientes internacionales de inversión registraron también un rápido aumento. Entre 1980 y 1996, el volumen de la inversión extranjera directa en el mundo como proporción de la producción mundial aumentó, pasando de menos del 5% a más del 10%, en tanto que las corrientes de inversión extranjera directa como proporción de la formación bruta de capital fijo en el mundo pasó del 2% a casi el 6%<sup>10</sup>. El crecimiento de las finanzas internacionales ha sido explosivo, hasta el punto de que, en términos de magnitud, el comercio y las inversiones resultan diminutos en comparación con las finanzas. La expansión de la banca internacional ha sido enorme, y el mercado internacional de activos financieros ha registrado un crecimiento parecido. También hay un creciente mercado internacional para los bonos públicos<sup>11</sup>. La magnitud de los mercados internacionales de divisas es abrumadora. Las transacciones mundiales de divisas han aumentado vertiginosamente, pasando de 60 millardos de dólares diarios en 1983 a 1.500 millardos de dólares diarios en 1997<sup>12</sup>. En comparación, en 1997 el PIB mundial era de 82 millardos por día y las exportaciones mundiales de 16 millardos de dólares por día, en tanto que las reservas de divisas combinadas de todos los bancos centrales ascendían a 1.550 millardos de dólares<sup>13</sup>.

Los orígenes de la mundialización hay que analizarlos en términos de los factores económicos que determinan el proceso, y de la coyuntura política que ha permitido su aceleración<sup>14</sup>. Los factores económicos son el desmantelamiento de las barreras a las transacciones económicas internacionales, el desarrollo de tecnologías habilitantes y la transformación de la organización industrial. La hegemonía política característica de un mundo monopolar ha reforzado este proceso, que se ve impulsado por el ánimo de lucro y por la amenaza de la competencia en el mercado.

La mundialización ha seguido la secuencia de la desreglamentación de la economía mundial. Primero llegó la liberalización del comercio, que condujo a una expansión sin precedentes del comercio mundial, a partir de mediados del decenio de 1950. Luego vino la liberalización de los regímenes de las inversiones extranjeras, que condujo a un aumento de las inversiones internacionales a partir de finales del decenio de 1960. Por último, llegó la liberalización financiera -es decir, la desreglamentación del sector financiero nacional y la introducción de la convertibilidad de la cuenta de capitales. A esto ha seguido la internacionalización de las finanzas a un ritmo extraordinario desde mediados del decenio de 1980. La revolución tecnológica de los transportes y de las comunicaciones ha producido los aviones a propulsión, las computadoras y los satélites. La síntesis de la tecnología de las comunicaciones, que se ocupa de la transmisión de información, con la tecnología de las computadoras, que se ocupa de la elaboración de información, ha creado la tecnología de la información, y su alcance y rapidez son notables. Estas novedades tecnológicas han tumbado las barreras geográficas. El tiempo requerido para transmitir y elaborar información es una fracción de lo que era anteriormente, y lo mismo sucede con el costo. Las nuevas formas de organización industrial también han desempeñado un papel importante. Los nuevos sistemas de producción flexible están ejerciendo una fuerte influencia sobre la estrategia y conducta de las empresas en el proceso de mundialización. La naturaleza del progreso técnico, el declive de la proporción de los salarios en los costos de producción y la creciente importancia de la proximidad entre productores y consumidores están obligando constantemente a las empresas a elegir entre el comercio y la inversión en su esfuerzo por ampliar sus actividades a través de las fronteras.

Las políticas de hegemonía y dominio son conducentes a la mundialización económica. Este proceso, que comenzó a principios del decenio de 1970, ha coincidido con el dominio político de los Estados Unidos como la principal o incluso la única superpotencia. Este dominio político se ha hecho más fuerte con el colapso del comunismo y el triunfo del capitalismo. Y la coyuntura política ha transformado el concepto de mundialización en la "ideología virtual" de nuestra época. Ahora bien, no basta con el dominio en el ámbito político. Tiene que combinarse con una fuerza importante en el ámbito económico. Por esto la mundialización requiere un poder económico dominante con una moneda nacional que sea aceptada como equivalente de la moneda internacional: como unidad de cuenta, como medio de cambio y como depósito de valor. Esta función la desempeña el dólar de los Estados Unidos.

La teoría económica suele seguir los pasos de la realidad política. Por tanto, no debe sorprender que en los últimos años haya aparecido la formulación de un fundamento intelectual de la mundialización que es casi prescriptivo. La mundialización se considera como medio de garantizar no sólo la eficiencia y la equidad sino también el crecimiento y el desarrollo en la economía mundial. El fundamento teórico de esta cosmovisión la proporciona el modelo neoliberal. La teoría neoclásica ortodoxa indica que la intervención en los mercados es ineficiente. La teoría política neoliberal arguye que los gobiernos son incapaces de intervenir eficientemente. Por tanto, la esencia del modelo neoliberal puede enunciarse como sigue: primero, el Gobierno debería reducirse, siempre que sea posible, de forma que se aproxime al ideal del Estado minimalista. Segundo, el mercado no sólo es un sustituto del Estado sino que es la alternativa preferible porque funciona mejor. Tercero, la asignación de recursos y la utilización de recursos debe basarse en los precios del mercado, que deben ajustarse lo más posible a los precios internacionales. Cuarto, los objetivos políticos nacionales, las preocupaciones económicas nacionales o incluso las fronteras nacionales, no deben servir de cortapisas<sup>15</sup>. En consonancia con esta cosmovisión, se insta o se empuja a los gobiernos de todas las partes, en particular los de los países en desarrollo y los de los países excomunistas, a seguir un programa global de privatización (para minimizar la función del Estado) y de liberalización (de las corrientes de comercio, de capital y de finanzas). Se dice que tal régimen político aportará las bases de un sistema económico mundial caracterizado por el libre comercio, la movilidad irrestricta de capitales, la apertura de mercados y las instituciones armonizadas. Y los ideólogos creen que tal mundialización promete prosperidad económica para los países que entren en el sistema y privaciones económicas para los países que no lo hagan<sup>16</sup>. Hay que destacar que esta visión normativa y prescriptiva de la mundialización viene impulsada en parte por la ideología y en parte por la esperanza, pero no es corroborada por la experiencia.

### III. MUNDIALIZACIÓN, DESARROLLO Y EXCLUSIÓN

El proceso de mundialización de la economía ha provocado grandes cambios en la situación internacional y podría tener importantes consecuencias para el desarrollo. Sin embargo, lo sucedido hasta ahora contradice las expectativas de los ideólogos. El desarrollo de la economía mundial en el período comprendido entre el comienzo del decenio de 1970 y el final del decenio de 1990, que podría calificarse de "era de la mundialización", justifica la preocupación, sobre todo cuando se compara con el período comprendido entre el final del decenio de 1940 y el comienzo del decenio de 1970, calificado como la "edad de oro del capitalismo". Obviamente, toda división en períodos es arbitraria, aunque útil a efectos de análisis<sup>17</sup>.

Los datos de que se dispone indican que en los últimos 25 años más que aproximación ha habido distanciamiento entre países y personas respecto de los ingresos. La desigualdad económica ha aumentado a la vez que la diferencia de ingresos entre países ricos y pobres, entre los ciudadanos ricos y pobres de cada país, y entre los ricos y los pobres del mundo<sup>18</sup>. La pobreza aumentó en casi todos los países de América Latina y el África subsahariana en el decenio de 1980 y también lo hizo en gran parte de Europa oriental en el decenio de 1990. Muchos países del Asia oriental, sudoriental y meridional, donde la pobreza descendió constantemente, son la excepción. En cualquier caso, la reciente crisis financiera y económica de Asia sudoriental ha aumentado notablemente aquélla. En los países en desarrollo, la creación de empleo en el sector estructurado sigue siendo menor que el crecimiento de la mano de obra, de manera que son cada vez más los trabajadores que dependen de trabajos escasamente productivos y del empleo temporal en el sector no estructurado. El desempleo ha aumentado notablemente en los países industrializados desde principios del decenio de 1970 y se ha mantenido elevado desde entonces, salvo en los Estados Unidos de América. Además, en muchos países industrializados casi no ha subido el salario real de buena parte de la fuerza de trabajo. La desigualdad salarial y de ingresos ha aumentado en casi todo el mundo. En la mayoría de los países, la parte porcentual de los beneficios empresariales en la renta es mayor, mientras que la de los salarios es menor, que a principios del decenio de 1980<sup>19</sup>. En el mismo período, la tasa de crecimiento de la economía mundial también ha disminuido apreciablemente, y ha aumentado la inestabilidad. Se diría que, en ciertos aspectos importantes, la economía mundial fue mejor en la "edad de oro del capitalismo" que en la actual era de la mundialización.

Es obvio que no se puede atribuir a ambos fenómenos, mundialización y desigualdad, una relación de causa y efecto por su mera coincidencia en el tiempo, pero cabe analizar los mecanismos por los que la mundialización puede haber agravado las desigualdades. La liberalización del comercio ha acentuado el desfase salarial entre los trabajadores calificados y no calificados no solamente en los países industrializados sino también en los países en desarrollo<sup>20</sup>. Como consecuencia de la privatización y la desregulación, el capital ha ganado en casi todas partes a expensas del trabajo. Como ya se ha dicho, ha aumentado la participación de los beneficios en la renta mientras que ha descendido la de los salarios. Las reformas estructurales han reforzado esta tendencia al reducir los tipos impositivos y flexibilizar el mercado laboral. La movilidad del capital unida a la inmovilidad del trabajo ha modificado la naturaleza de la relación laboral y reducido el poder negociador de los sindicatos. La sensibilidad de los mercados financieros internacionales ha convertido el objetivo de controlar la inflación en algo casi obsesivo. Así, los gobiernos han tenido que adoptar políticas macroeconómicas deflacionarias que han restringido el crecimiento y el empleo. El exceso de oferta de trabajo ha contenido los salarios reales. A la liberalización financiera, que ha supuesto la rápida expansión de la deuda pública y privada, se atribuye la aparición de una nueva clase de rentistas, y la inevitable concentración de la propiedad de los activos financieros ha contribuido a empeorar la distribución de la renta<sup>21</sup>. La competencia mundial ha hecho que las grandes empresas internacionales afiancen su poder de mercado mediante fusiones y adquisiciones, de manera que las estructuras del mercado se han vuelto más oligopolísticas que competitivas. Ha aumentado la competencia entre los países por los mercados de exportación y por la inversión extranjera, en lo que se ha denominado "la carrera hasta el fondo", que lleva a la desigual distribución de los beneficios procedentes del comercio y la inversión.

Es indudable que la mundialización ha proporcionado a algunas personas y algunos países oportunidades que eran inconcebibles hace 30 años. Pero también está provocando nuevos riesgos o amenazas para muchas otras personas y países. Se le atribuye el aumento de la pobreza y la desigualdad. La distribución de los beneficios y los costos de la mundialización es injusta. Hay algunos ganadores, más en el mundo industrializado que en el mundo en desarrollo, pero hay muchos perdedores en uno y otro mundo. Quizá convenga indicar cuáles son las categorías generales de ganadores y perdedores<sup>22</sup>.

En cuanto a las personas, los ganadores son los que tienen activos, obtienen beneficios o rentas, o tienen estudios, movilidad o capacitación profesional, directiva o técnica, mientras que los que carecen de recursos, los asalariados, los deudores, los que carecen de estudios o de movilidad o tienen poca o nula cualificación son los perdedores. En cuanto a las empresas, las ganadoras son las grandes, las internacionales, las mundiales, las que asumen riesgos y las que tienen la tecnología más avanzada, mientras que las perdedoras son las pequeñas, las nacionales, las locales, las que no asumen riesgos y las que carecen de tecnología. En cuanto a las economías, son ganadoras las que exportan capital, las que exportan tecnología, las acreedoras netas, las que tienen una sólida infraestructura física y humana y las que tienen estructuras flexibles, mientras que son perdedoras las importadoras de capital, las importadoras de tecnología, las deudoras netas, las que tienen escasa infraestructura física y humana y las que tienen rigidez estructural. Hay que decir que esta clasificación es indicativa más que definitiva, pues presenta el cuadro general de una situación compleja. Lo que sí pone de relieve es la inclusión y exclusión simultánea pero asimétrica que caracteriza el proceso de mundialización. No es extraño por eso que la difusión de la mundialización sea desigual y limitada, tanto en las personas como en los países.

En los 25 años transcurridos desde el inicio de la mundialización, la exclusión de personas y países se ha convertido en algo normal. Véanse algunos datos de 1997<sup>23</sup>. La participación en el PIB mundial del 20% más rico de la población del mundo, residente en países de renta alta, fue del 86%, mientras que sólo llegó al 1% la del 20% más pobre de la población del mundo, residente en países de renta baja.

La diferencia de renta entre el quinto más rico y el quinto más pobre llegó a ser de 74 a 1<sup>24</sup>. Asimismo, al quinto más rico de la población mundial, residente en países de renta alta, correspondió el 82% de las exportaciones mundiales y el 68% de la inversión extranjera directa mundial, mientras que al quinto más pobre de la población mundial, residente en países de renta baja, correspondió solamente el 1% de las exportaciones mundiales y de la inversión extranjera directa. El quinto más rico de la población total de los países de renta alta utilizó el 74% de las líneas telefónicas del mundo y de él salió el 93% de los usuarios de la Internet, frente al 1,5 y el 0,2%, respectivamente, del quinto más pobre.

La gran diferencia entre países ricos y pobres no es nueva, pero la difusión de la mundialización es igualmente desigual dentro del mundo en desarrollo. Son sólo una docena las economías en desarrollo integradas en el proceso de mundialización. Son las de la Argentina, el Brasil, Chile y México en América Latina, y las de China, Hong Kong (China), Malasia, la República de Corea, Singapur, la provincia china de Taiwán, Tailandia y, en cierta medida Indonesia, en Asia. De estas economías procede el 70% de las exportaciones del mundo en desarrollo, y ellas reciben casi el 80% de las corrientes de inversión destinadas a los países en desarrollo y más del 90% de las corrientes de inversiones de cartera destinadas a esos países<sup>25</sup>.

Las economías del África subsahariana y del Asia occidental, central y meridional no están integradas en el proceso de mundialización, y muchas economías de América Latina, Asia y el Pacífico están completamente al margen de dicho proceso.

Joan Robinson dijo en una ocasión: "Sólo hay una cosa peor que ser explotado por los capitalistas: no ser explotado por ellos". Lo mismo puede decirse de los mercados y la mundialización, que pueden no garantizar la prosperidad para todos pero pueden, de hecho, excluir a un porcentaje considerable de personas. Los mercados excluyen a las personas como consumidoras o compradoras de bienes y servicios cuando carecen de ingresos o de ingresos suficientes, es decir, cuando carecen de poder adquisitivo. La exclusión se atribuye a la falta de "medios" (*entitlements*)<sup>26</sup>. Los mercados excluyen a las personas como productoras o consumidoras cuando carecen de activos o capacidad. Los activos físicos o financieros pueden utilizarse (o venderse) para producir ingresos en forma de rentas, intereses o beneficios. Incluso quienes carecen de activos pueden entrar en el mercado como vendedores, utilizando su trabajo, si tienen cierta capacidad<sup>27</sup>. Esta capacidad, que se adquiere por medio de la educación, la formación o la experiencia, es diferente de los talentos naturales, que vienen dados. Sin embargo, la distribución de la capacidad puede ser igualmente, si no más, desigual. Es esta capacidad la que puede proporcionar ingresos en forma de salario. Por ello quedan excluidas las personas sin capacidad: los pobres, que no pueden encontrar trabajo. En realidad, incluso las personas con cierta capacidad pueden quedar excluidas del empleo si el mercado (de trabajo) no demanda esa capacidad. Además, en última instancia su capacidad la define el mercado, y ese es el problema.

La mundialización ha añadido una nueva dimensión a la exclusión de las personas del desarrollo<sup>28</sup>. La exclusión ya no consiste simplemente en la incapacidad de satisfacer las necesidades humanas básicas de alimento, vestido, refugio, salud y educación de gran número de personas. Es una cuestión mucho más compleja, porque las formas de consumo y de vida de los ricos, asociadas con la mundialización, son un poderoso modelo. Todo el mundo, incluso los pobres y los excluidos, conocen esas formas de consumo porque los medios electrónicos han difundido ampliamente el mensaje consumista. Esto provoca expectativas y aspiraciones. Pero la realidad es que quienes carecen de los ingresos necesarios no pueden comprar los bienes y servicios que ofrece el mercado. Por consiguiente, cuando no puede alcanzarse el paraíso del consumismo, caso en que se encuentran muchas personas, el resultado es la frustración o la alienación. La reacción de las personas que sufren esta exclusión es diversa. Algunos buscan un atajo hacia el paraíso consumista por medio de las drogas, el delito o la violencia. Otros se refugian en la identidad étnica, el chauvinismo cultural o el fundamentalismo religioso<sup>29</sup>. La afirmación de los valores tradicionales o indígenas suele ser el único modo en que los pobres pueden dotar de identidad y significado a sus vidas. A veces los efectos no son tan extremos. En todo caso, la mundialización tiende inevitablemente a erosionar la estabilidad social<sup>30</sup>. En suma, la integración económica en el mundo exterior puede agravar las tensiones sociales o provocar la fragmentación social en los países.

#### IV. LAS REGLAS DEL JUEGO

El proceso de mundialización ha dado el protagonismo a nuevos agentes. Hay en el proceso dos principales grupos de agentes económicos: las empresas transnacionales, que dominan la inversión, la producción y el comercio en la economía mundial, y los bancos

internacionales o los intermediarios financieros, que dominan el mundo de las finanzas. Se diría que la coyuntura actual es la última frontera en la expansión mundial del capitalismo, destinado a organizar la producción, el comercio, la inversión y la financiación a escala mundial sin restricciones, salvo, desde luego, los estrictos controles sobre la movilidad laboral. Las empresas transnacionales y los bancos internacionales o los intermediarios financieros desean establecer las nuevas reglas del juego, que les permitirían controlar los riesgos de la mundialización. A este respecto, los Estados del mundo industrializado aportan una influencia y un apoyo políticos que son muy necesarios. El marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el FMI y el Banco Mundial es, tal vez, el instrumento más importante.

En un mundo de socios desiguales, no es extraño que las reglas del juego sean asimétricas en su formulación e injustas en sus resultados. Los fuertes tienen el poder de fijar las reglas y la autoridad para hacerlas cumplir. En cambio, los débiles no pueden ni fijar las reglas ni invocarlas. El problema, sin embargo, presenta distintas formas.

En primer lugar, hay reglas diferentes en temas diferentes. Como ejemplo más claro nos sirven las reglas del juego del sistema internacional de comercio progresivamente instauradas en la OMC, que presentan notables asimetrías<sup>31</sup>. No debe haber fronteras nacionales para el comercio y las corrientes de capital, pero debe haberlas bien definidas para las corrientes de tecnología y de mano de obra. La consecuencia es que los países en desarrollo abrirían sus mercados sin tener el acceso correspondiente a la tecnología y aceptarían la movilidad del capital sin la movilidad correspondiente de la mano de obra. Habrá pues más apertura en unos temas y menos en otros. El contraste entre la libre circulación de capitales y la circulación restringida de mano de obra entre los países es la principal injusticia de las reglas del juego.

En segundo lugar, unas reglas son para unos y no para otros. En la OMC, por ejemplo, los países que más comercian recurren a un ejercicio unilateral de poder, prescindiendo de las reglas, porque los países pequeños no tienen la fuerza económica necesaria, aun cuando tengan el derecho, para tomar represalias. Pero el mejor ejemplo lo ofrecen las condiciones impuestas por el FMI y el Banco Mundial. No hay reglas para los países excedentarios, o incluso deficitarios, del mundo industrializado, que no son prestatarios de las instituciones financieras multilaterales. En cambio, el FMI y el Banco Mundial imponen normas a los prestatarios del mundo en desarrollo y a las economías en transición. La condicionalidad pretende, en principio, garantizar el pago, pero en la práctica sirve a los intereses de los bancos internacionales que proporcionan crédito a esos países. Por lo tanto, las instituciones de Bretton Woods son desde hace tiempo custodios de los prestamistas en los mercados internacionales de capital. Ahora, además, los programas de estabilización del FMI y los programas de ajuste estructural del Banco Mundial destinados a los países en desarrollo y a las economías en transición imponen la reforma estructural de los regímenes normativos. El objetivo es aumentar el grado de apertura y reducir la intervención del Estado en esas economías, de manera que las decisiones económicas las determinen las fuerzas del mercado. De este modo, las instituciones de Bretton Woods tratan de armonizar las políticas y las instituciones en todos los países de acuerdo con las necesidades de la mundialización.

En tercer lugar, el programa de adopción de las nuevas reglas es parcial, y el programa implícito es tan importante como el explícito. El intento de alcanzar un acuerdo multilateral sobre inversión en la OMC, que busca el libre acceso de la inversión extranjera y que ésta tenga el mismo trato que la nacional, y que incluye normas para hacer cumplir los compromisos y

obligaciones contraídas con los inversionistas extranjeros, es el ejemplo más notorio. Pero los derechos de los inversionistas extranjeros deberían compensarse con algunas obligaciones. Por ejemplo, debería tenerse igualmente en cuenta la sanción de las prácticas de las empresas transnacionales restrictivas de la competencia, la importancia de respetar la legislación antitrust de los países de origen, o la concesión del mismo trato a las empresas nacionales de los países receptores.

El proceso de mundialización, unido a estas reglas asimétricas, va a reducir considerablemente la autonomía de los países en desarrollo en la formulación de la política económica y en la búsqueda del desarrollo. Como ya se ha dicho, esto obedece en parte a las reglas asimétricas y en parte a los efectos económicos de la mundialización. Las actuales (y eventuales) reglas del régimen de la OMC admiten pocas excepciones y ofrecen poca flexibilidad a los países de industrialización tardía. Comparativamente, el antiguo GATT permitía mayor margen de maniobra porque, entre otras cosas, daba un trato especial y diferente a los países en desarrollo. El nuevo régimen es mucho más estricto en cuanto a las normas y su aplicación. Las reglas comerciales del nuevo régimen harán mucho más difícil la protección selectiva o la promoción estratégica de las empresas nacionales frente a la competencia exterior. El rígido sistema de protección de los derechos de propiedad intelectual puede impedir el desarrollo de la capacidad tecnológica interna. Es casi seguro que, de aprobarse, el proyecto de acuerdo multilateral sobre inversiones reduciría las posibilidades de negociación estratégica con las empresas transnacionales. Asimismo, los compromisos de reforma estructural incluidos en los programas de estabilización y ajuste del FMI y el Banco Mundial exigen necesariamente la desregulación industrial, la privatización, la liberalización del comercio y la desregulación financiera. Además, no se sabe a ciencia cierta cómo o por qué un régimen reglado es mejor que un régimen discrecional. En su conjunto, esas reglas y condiciones van a limitar la utilización de la política industrial, tecnológica, comercial y financiera como formas estratégicas de intervención para fomentar la industrialización. Sin embargo, hay que reconocer que este tipo de intervención estatal fue decisivo para el éxito de los países de industrialización tardía en la segunda mitad del siglo XX<sup>32</sup>.

Las limitaciones implícitas de la economía de la mundialización se manifiestan muy claramente en la vulnerabilidad que acompaña a la integración apresurada o prematura en los mercados financieros internacionales. Ésta suele comenzar con el recurso a las inversiones de cartera, a las corrientes de capital que pueden retirarse a la vista, para financiar el déficit por cuenta corriente de la balanza de pagos. Una economía necesita altos tipos de interés y un sólido régimen cambiario para mantener la rentabilidad y la confianza de las inversiones de cartera o de corrientes de capital análogas. Pero, con el tiempo, esta situación reduce la competitividad de las exportaciones y aumenta el déficit comercial. Es importante advertir las consecuencias macroeconómicas. El aumento del déficit comercial y del déficit por cuenta corriente exige más inversiones de cartera (o capital a corto plazo) que, pasado cierto punto, socavan la confianza y provocan expectativas adversas aunque el Gobierno mantenga fijo el tipo de cambio. Cuando el estancamiento de las exportaciones obliga finalmente a depreciar la moneda, la confianza puede sencillamente desmoronarse y provocar la fuga de capitales. La historia admite variaciones pero su contenido esencial es éste<sup>33</sup>. El resultado es el mismo cuando la fuga de capitales provoca una crisis monetaria. Estos problemas surgieron, para empezar, en América Latina, y posteriormente en Asia sudoriental y oriental<sup>34</sup>. Las víctimas más recientes han sido Rusia y el Brasil.

La frecuencia e intensidad de las crisis financieras no ha hecho sino aumentar con el paso del tiempo, y no es casualidad que hayan sido los países en desarrollo más avanzados, y más integrados en la economía mundial, los que han sido violentamente sacudidos por estas crisis<sup>35</sup>.

El problema es, en realidad, aún más profundo y amplio. Ya no se pueden utilizar los tipos de cambio como mecanismo estratégico para acceder al mercado mundial de bienes manufacturados, lo mismo que los tipos de interés ya no pueden utilizarse como instrumento estratégico para dirigir la asignación de recursos escasos invertibles en una economía de mercado. Más aún, los países que están integrados en el sistema financiero mundial están obligados a mantener ciertos niveles de producción y empleo por medio de la regulación autónoma de la demanda. Ya no pueden utilizarse las políticas fiscales y monetarias expansivas (un gran déficit público para estimular la demanda agregada, o bajos tipos de interés para estimular la inversión interior) por el gran temor a que esas políticas provoquen la fuga especulativa de capitales y movimientos especulativos contra la moneda nacional.

La lección es clara. Sería prudente para los países en desarrollo volver a considerar la cuestión de la liberalización financiera y resistir las presiones favorables a la convertibilidad de la cuenta de capital, porque la integración prematura en los mercados financieros internacionales es muy arriesgada y puede poner en peligro el desarrollo.

## V. EL ESTADO Y EL DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LA MUNDIALIZACIÓN

Al aproximarse el final del siglo XX la realidad de la economía mundial es clara. El juego, del que no quiere quedar excluido ningún país, se llama mundialización. Ni siquiera los grandes países pueden permitirse quedar fuera de ella. Por lo tanto, la alternativa es integrarse en la economía mundial en forma pasiva y determinada por el mercado, o hacerlo de manera selectiva y estratégica. La segunda opción sería la más sensata, pero ¿cabe concebir medidas correctivas que hagan que la integración determinada por el mercado se ajuste más a las necesidades de las personas y se consiga una mundialización más humana? Se trataría de ofrecer a más países la oportunidad de mejorar sus perspectivas de desarrollo y de ofrecer a más personas dentro de esos países la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida.

La mundialización ha reducido la autonomía económica, e incluso política, del Estado, pero a éste le quedan ámbitos de libertad que debe aprovechar para buscar el desarrollo. La ideología de la mundialización pretende armonizar no sólo las políticas sino también las instituciones, y dentro de ellas la función económica del Estado, en todo el mundo. Esto es un error, porque el papel del Estado en la economía depende del nivel de ingresos y del grado de desarrollo. El fin de toda estrategia racional de desarrollo en un mundo de liberalización y mundialización debe ser crear un espacio económico para la defensa de los intereses nacionales y la consecución de los objetivos del desarrollo. En esta labor, el Estado tiene una misión estratégica no sólo en la esfera de la política económica interna sino en las relaciones económicas y políticas con el mundo exterior<sup>36</sup>. En el plano nacional, el Estado debe esforzarse por crear las condiciones previas para un desarrollo más justo, negociar con el capital internacional para mejorar la distribución de los beneficios de las transacciones transfronterizas,

dirigir con prudencia la macroeconomía para reducir la vulnerabilidad, e intervenir para reducir al máximo el costo social de la mundialización. En el plano internacional, el Estado debe intentar limitar las asimetrías y desigualdades de las reglas del juego y establecer para ello alianzas estratégicas entre países en desarrollo.

Examinemos el plano nacional. En primer lugar, en los países de industrialización tardía, el Estado debe crear las condiciones para el desarrollo del capitalismo industrial. En las primeras etapas de la industrialización, esto significa crear una infraestructura física mediante la inversión pública, invertir en el fomento de los recursos humanos mediante la educación y catalizar el cambio institucional, por ejemplo, mediante la reforma agraria. En etapas posteriores de la industrialización, hay que utilizar la política industrial estratégica para desarrollar la capacidad tecnológica y directiva a nivel microeconómico, crear instituciones que faciliten, regulen y dirijan el funcionamiento de los mercados, y preparar intervenciones estratégicas vinculadas a actividades que orienten al mercado en la consecución de los objetivos del desarrollo a largo plazo. Hay que subrayar que sólo los países que tomen estas medidas imprescindibles obtendrán los beneficios de la integración en la economía mundial. En realidad, crear las condiciones previas oportunas e intervenir estratégicamente es esencial para aumentar y reducir en lo posible, respectivamente, los beneficios y los costos de la mundialización.

En segundo lugar, para atraer la inversión extranjera el Estado debe resistir la tentación de ofrecer incentivos y concesiones. Debe, en lo posible, negociar con las grandes empresas transnacionales. Así, no solamente mejorará la distribución de los beneficios de las transacciones económicas con esas empresas sino que sus actividades fomentarán el desarrollo. La razón es sencilla. La finalidad de las empresas transnacionales es el lucro, mientras que la finalidad de los gobiernos es el desarrollo. Los grandes países tienen que entablar negociaciones estratégicas sobre comercio e inversión con objeto de mejorar la relación de intercambio, abrir mercados para sus exportaciones, facilitar la transferencia de tecnología o crear capacidad manufacturera en componentes o actividades secundarias. Pero esto sólo lo pueden hacer los gobiernos y no los particulares o las empresas. Los pequeños países tienen que tomar la decisión de abandonar la "carrera hasta el fondo". Por lo tanto, los gobiernos deben tener la determinación mínima de mantenerse firmes o negociar en lugar de rendirse por un sentimiento de debilidad o hacer concesiones sin reciprocidad, de acuerdo con la retórica de la liberalización unilateral.

En tercer lugar, el Estado debe procurar gestionar la macroeconomía con prudencia, sobre todo las finanzas públicas, por dos razones: evita que los gobiernos tengan que aplicar programas de estabilización y ajuste muy condicionados que limitan la libertad para perseguir los objetivos del desarrollo, y reduce la vulnerabilidad y los problemas derivados de la rápida integración en los mercados financieros internacionales mediante las inversiones de cartera o la convertibilidad de la cuenta de capital. La conclusión es que con una gestión prudente los países pueden evitar parte de los costos de la integración y, al mismo tiempo, obtener parte de sus beneficios al mantener la libertad para establecer las condiciones necesarias.

En cuarto lugar, desde el punto de vista del progreso social y el desarrollo humano, la intervención estatal es un instrumento importante para reducir en lo posible los costos sociales o las consecuencias negativas del proceso de mundialización, como el consumismo desmedido, la contaminación industrial, la degradación ambiental, el turismo sexual, la desprotección laboral, etc. La intervención estatal es más necesaria en los países en desarrollo donde hay

mucha pobreza, la conciencia ambiental es mínima y no están protegidos los derechos de los ciudadanos, sobre todo si se tiene en cuenta que en el proceso de mundialización a menudo se traslada total o parcialmente a otros lugares la producción de bienes y servicios con la finalidad de eludir las leyes y reglamentos del mundo industrializado o de los países de origen de las empresas transnacionales.

En el plano internacional, los Estados deben esforzarse por cambiar las reglas del juego para que los resultados sean más equitativos. Huelga decir que la naturaleza de las soluciones depende de la naturaleza de los problemas. Donde haya reglas diferentes en esferas diferentes, es necesario establecer reglas simétricas en todas las esferas. Donde haya reglas para unos y no para otros, es necesario asegurar que las reglas se apliquen uniformemente a todos. Cuando el programa de adopción de nuevas reglas sea parcial, habrá que restablecer el equilibrio. Pero eso no es todo. Unas reglas justas son necesarias pero no suficientes, pues el juego no es solamente las reglas, sino también los jugadores. Y si uno de los equipos o uno de los jugadores no se ha entrenado y preparado suficientemente el otro lo aplastará. En otras palabras, las reglas deben ser tales que los últimos en incorporarse al juego, por ejemplo, los países en desarrollo, tengan tiempo y espacio para aprender, a fin de convertirse en jugadores competitivos en lugar de contrincantes fáciles.

Evidentemente, se necesita una mayor simetría en las normas del sistema multilateral de comercio consagradas en la OMC. En los casos en que los países en desarrollo permiten que se acceda a sus mercados, a ese acceso debería corresponder su acceso a la tecnología. Cuando hay una libertad casi total para la movilidad de capitales, las restricciones draconianas a la movilidad de la mano de obra deberían al menos reducirse. Análogamente, las normas de las instituciones financieras multilaterales, implícitas en las condicionalidades del FMI y el Banco Mundial, que son aplicables únicamente a los países deficitarios o los países prestatarios, deberían modificarse para que el conjunto normalizado de políticas, que es rígido, no se imponga a los países, cualesquiera sean las circunstancias de tiempo y lugar, especialmente cuando algunos de sus elementos sean incompatibles a lo largo plazo con los objetivos nacionales de desarrollo.

Además, debe estudiarse detenidamente el programa de las nuevas normas, ya que se ha establecido en función de los intereses de los países industrializados, a la vez que refleja ampliamente las necesidades en materia de desarrollo. Por ejemplo, en el proyecto de acuerdo multilateral sobre inversiones se expresa gran preocupación por los derechos de las ETN, pero también se debería prestar atención a sus posibles obligaciones. Sea como fuere, ese acuerdo no debería tramitarse en la OMC. Naturalmente, la cuestión de las normas laborales simplemente no entra en el ámbito de competencia de la OMC. Además, en la medida en que en un juego cuentan no sólo la limpieza de las reglas sino también la competitividad de los jugadores, es fundamental reconsiderar las disposiciones vigentes del inequitativo Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), que se firmó en un momento en que la mayoría de los gobiernos y de las personas no comprendían sus consecuencias económicas. Al reconsiderar esas disposiciones se debería tratar de alcanzar un equilibrio entre los intereses de las empresas líder en la esfera tecnológica y las exportadoras de tecnología del mundo industrializado, que son el centro de atención, y los intereses de los que aprovechan la tecnología y los importadores de tecnología del mundo en desarrollo, que se han dejado de lado.

Pero eso no es todo. Hay algunas esferas en que no hay normas, como los mercados financieros internacionales o los movimientos transfronterizos de personas, que ni siquiera figuran en el programa. Ha llegado la hora de implantar algunas normas que rijan las corrientes financieras especulativas cuya finalidad es obtener plusvalías que se componen en su mayor parte de movimientos de capital a corto plazo, vulnerables a los tipos de cambio y de interés. Tal vez sea necesario también pensar en una nueva arquitectura financiera internacional en que una autoridad financiera mundial administre el riesgo sistémico relacionado con la liberalización financiera internacional, coordine las medidas nacionales de lucha contra la disfunción o los abusos del mercado, y actúe como regulador en los mercados financieros internacionales<sup>37</sup>. Análogamente, vale la pena considerar la posibilidad de establecer un marco multilateral para las prácticas consulares y las leyes de inmigración que rija los movimientos transfronterizos de personas. Ese marco sería semejante a los marcos multilaterales ya existentes o que se trata de crear para aplicar las leyes nacionales o las normas sobre la circulación de mercancías, servicios, tecnología, inversiones e información a través de las fronteras nacionales<sup>38</sup>. La finalidad debe ser crear un sistema transparente y no discriminatorio, basado en normas y no en la discrecionalidad, para las personas que deseen trasladarse, con carácter temporal o permanente, a través de las fronteras.

A este respecto, es importante destacar que en el caso de los países que se encuentran en estadios de desarrollo muy diferentes debería haber cierto grado de flexibilidad, en vez de una rigidez absoluta, en la aplicación de normas uniformes. Debería preocuparnos la necesidad de obtener resultados y no la uniformidad de procedimiento de las normas. En principio, es posible formular normas generales cuya aplicación dependa de las circunstancias específicas de cada país o momento, sin recurrir a excepciones, lo que implica que haya un conjunto de normas multilaterales en virtud de las cuales cada país tenga los mismos derechos pero las obligaciones dependan de su nivel o estadio de desarrollo<sup>39</sup>.

En suma, es preciso reducir la asimetría y desigualdad en las reglas del juego. Cabe preguntarse cómo se puede hacer. En las instituciones multilaterales, ya sea la OMC, el FMI o el Banco Mundial, los países en desarrollo y las economías en transición deben asegurarse de que se escuche su voz. Esto es más fácil de decir que de hacer, pero es más probable que se escuche a los grupos de países que tienen intereses comunes que a cada país individualmente. Con ese objeto, es fundamental encontrar causas comunes en un mundo en que abundan los conflictos y las contradicciones. Hay dos medios para crear esas agrupaciones de países, a saber, las iniciativas económicas regionales y subregionales y las alianzas estratégicas entre países de las distintas regiones. Éstas deben basarse en la coincidencia de los intereses comunes. A menos que contribuyan a satisfacer el interés nacional, esos acuerdos o alianzas no pueden sostenerse solos, y mucho menos proporcionar una verdadera solución. Tal vez ésta sea la enseñanza más importante que debemos extraer de la frustrada búsqueda de un nuevo orden económico internacional en el decenio de 1970. El llamamiento al egoísmo ilustrado de los ricos, que inspiró el diálogo Norte-Sur, o la retórica de la solidaridad entre los pobres, que inspiró la cooperación Sur-Sur, no pueden bastar. El incentivo puede proceder únicamente de los intereses materiales en la esfera de la economía y los intereses nacionales en el ámbito de la política. Siempre habrá conflictos y contradicciones, pero también habrá esferas en que sea posible

encontrar una causa común y aceptar los compromisos. Los acuerdos regionales o las alianzas estratégicas entre países en desarrollo, que proporcionan un mecanismo institucional para ese propósito, también pueden contribuir a prevenir una competencia extrema y a adquirir más capacidad de negociación en el ámbito internacional.

Hay que decir que regular la mundialización tal vez sea tan importante como reducir la asimetría en las normas. El impulso de la mundialización es tal que el poder de los gobiernos se está reduciendo, mediante las incursiones en el hasta ahora soberano, espacio económico y político sin el correspondiente aumento de la eficacia de la cooperación internacional o un gobierno supranacional que podría regular ese proceso impulsado por el mercado. En otras palabras, las economías nacionales son mucho menos gobernables, mientras que la economía mundial está en gran medida sin gobernar. En un mundo en que la satisfacción del interés propio por los países implica una acción no coordinada y un comportamiento no cooperativo, un resultado probable son las soluciones inadecuadas que dejan a todos en peor situación. Los *males públicos* internacionales, como la degradación del medio ambiente, el comercio de armas o el tráfico de drogas, aumentarían, mientras que los *bienes públicos* internacionales, como la sostenibilidad del medio ambiente o la paz mundial, disminuirían. Esos resultados pueden prevenirse únicamente mediante mecanismos institucionales de cooperación, lo que requiere algo más que normas. Se necesita un consenso, ya que la regulación de los *males públicos* requiere moderación, mientras que la promoción de los *bienes públicos* requiere la contribución de todos los países. La buena gestión de los asuntos mundiales no tiene pues que ver tanto con un gobierno mundial como con instituciones y prácticas combinadas con normas que faciliten la cooperación entre Estados nación soberanos.

## VI. LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN EL CONTEXTO NACIONAL

Los mercados y la mundialización tienen su propia lógica, que resulta en la inclusión de los unos y la exclusión de los otros, o la abundancia para unos y la pobreza para otros. Dada esa realidad, cabe preguntarse si es posible encontrar correctivos e intervenciones, en las estrategias nacionales de desarrollo, que contribuyan a un desarrollo económico más equitativo y un desarrollo social de base más amplia. La respuesta a esta pregunta puede abordarse en función de dos métodos estratégicos<sup>40</sup>. El primero puede caracterizarse como *dinámico*. Se debe tratar de elaborar mecanismos y políticas para garantizar que los beneficios del desarrollo se compartan ampliamente. A su vez, esto requiere que se integre la política social en la estrategia de desarrollo económico. También requiere que se creen instituciones para establecer un equilibrio entre el desarrollo económico y el social. El objetivo es prevenir la exclusión. Estas medidas pueden calificarse de *correctivos*. El segundo método puede caracterizarse como *reactivo*. Se debe tratar de reducir el grado de exclusión y a la vez proporcionar redes de protección social para los excluidos. El objetivo es limitar los efectos desfavorables de la exclusión. Estas medidas pueden calificarse de *intervenciones*. Huelga destacar que el Estado debe desempeñar un papel fundamental en ambas esferas, especialmente en el mundo en desarrollo. La formulación de correctivos requiere una concepción y una puesta en práctica minuciosas. El objetivo debe ser propiciar la inclusión cuando haya mercados y crear mercados cuando éstos no existan. Cuando hay mercados, la inclusión de los pobres requiere la extensión de la educación y un aumento del consumo social. Naturalmente, el desarrollo de los recursos humanos es tanto un medio como un fin. Además, el papel del Estado es fundamental,

especialmente en la enseñanza primaria, la alfabetización de adultos y la enseñanza profesional, que fomentan la inclusión. Análogamente, el desarrollo de una infraestructura social, que en el mundo en desarrollo proporciona a los pobres acceso a la vivienda, la atención de la salud, el agua potable y el saneamiento, y garantiza un aumento constante del consumo social, depende casi enteramente de los gobiernos. La creación de mercados cuando no existan requiere una inversión importante en infraestructura física, especialmente en las zonas rurales y las regiones atrasadas<sup>41</sup>. Por ejemplo, las carreteras que conectan las regiones más apartadas con el mundo exterior son fundamentales para la creación de mercados<sup>42</sup>. En consecuencia, los gobiernos deben encontrar los recursos para aumentar la inversión pública en infraestructura, especialmente en los sectores de la energía, el transporte y las comunicaciones. La retirada del Estado de esos sectores, de conformidad con la ideología de la mercadización y la mundialización, es prematura simplemente porque no se espera una inversión privada suficiente, ni nacional ni extranjera.

La integración en la economía y la sociedad de las personas excluidas por los mercados requiere un correctivo fundamental. Esas personas deben adquirir capacidades o bienes que les permitan acceder al mercado como productoras o vendedoras, lo que, a su vez, generaría un ingreso que les permitiría acceder al mercado como consumidoras o compradoras. Cabe preguntarse cómo puede lograrse esto.<sup>43</sup> En primer lugar, se debe tratar sistemáticamente de que los desempleados puedan obtener empleo, lo que implica crear capacidades mediante la educación o la capacitación. Naturalmente, esas capacidades deben guardar relación con las necesidades del mercado. El objetivo debe ser crear una sensibilidad respecto al mercado en la oferta de mano de obra. En segundo lugar, la creación de oportunidades de empleo para los desempleados es imperativa, lo que a su vez implica que haya políticas económicas que favorezcan el empleo y una estrategia de desarrollo que permita crear puestos de trabajo. La meta debe ser fomentar la demanda de mano de obra. En tercer lugar, cuando sea posible, se deben proporcionar bienes a los pobres para que éstos puedan incorporarse al mercado como productores y tener un ingreso sostenible, lo que es fundamental para los que no tienen nada que vender salvo su mano de obra y no pueden encontrar trabajo. Un ejemplo evidente es la reforma agraria, que proporciona tierra a los pobres de las zonas rurales que carecen de ella.

La concepción y ejecución de las intervenciones es igualmente importante. El objetivo debe ser garantizar que los mercados no acentúen la exclusión. También en esto el papel del Estado es fundamental, ya que los mercados tienden a aumentar las disparidades entre las regiones y las personas mediante un proceso de causalidad acumulativa. Las regiones mejor dotadas experimentan un crecimiento rápido. Como si fueran imanes, atraen recursos y personas de todas partes hasta que la congestión o la contaminación interrumpe el proceso. En cambio, las regiones desfavorecidas tienden a quedar a la zaga. Lo mismo ocurre con los pobres o los grupos excluidos, que se encuentran en desventaja porque no tienen suficientes ingresos o bienes, no están calificados o educados y viven en regiones atrasadas. El alcance de la exclusión puede limitarse suministrando bienes y servicios públicos a esos grupos, personas o regiones. En el caso de las personas que permanecen excluidas a pesar de esas intervenciones, es fundamental ampliar y reforzar las redes de protección social, como los programas de lucha contra la pobreza y la seguridad social<sup>44</sup>.

Es evidente que los mercados pueden excluir a una proporción importante de personas, especialmente a los pobres, de los beneficios del desarrollo, a menos que los gobiernos los regulen y complementen para que favorezcan a la población. Esto implica que el Estado desempeñe un papel fundamental. Sin embargo, el ambiente actual no es muy receptivo respecto

a esas ideas, a causa de la desilusión provocada por el papel económico del Estado en el pasado reciente. Esa desilusión se extiende ahora del ámbito de los economistas al de los políticos, los que forjan la opinión pública y los ciudadanos interesados, y hay un profundo escepticismo respecto al Estado. En ese clima se tiende a olvidar que los mercados son buenos servidores pero malos amos y que el mercado es una institución tan humana como el Estado. Es importante recordar que el éxito o fracaso de cualquiera de ellos no es exógeno, sino que se origina en la economía, la política y la sociedad. Es igualmente importante reconocer que la yuxtaposición de la disfunción del Estado y de la del mercado, o los juicios acerca de cual es peor -como si se debiera hacer una elección-, es engañosa porque nos desvía hacia un falso debate<sup>45</sup>. Tanto la disfunción del mercado como la del Estado son inevitables.

En efecto, ni los mercados ni los Estados son perfectos ni pueden llegar a serlo. De hecho, los mercados son invariablemente imperfectos y los Estados, sin excepción, son falibles. Lo importante es implantar mecanismos que permitan corregir la disfunción del mercado y del Estado. De hecho, como instituciones, el mercado y el Estado de alguna manera pueden frenarse y equilibrarse entre sí.

Sin embargo, no cabe duda de que es necesario volver a definir el papel económico del Estado con respecto al mercado. Esa nueva definición debe basarse en dos ideas básicas<sup>46</sup>. En primer lugar, el Estado y el mercado no pueden ser sustitutos recíprocos sino que deben complementarse. En segundo lugar, la relación entre el Estado y el mercado no puede especificarse de una vez para siempre de manera dogmática, ya que ambas instituciones deben adaptarse mutuamente cooperando entre sí con carácter duradero. Estas ideas explican la diferencia entre el éxito y el fracaso en la esfera del desarrollo. La verdadera cuestión ya no es el tamaño del Estado o el grado de intervención de éste, sino la naturaleza de la intervención del Estado y la calidad de su acción<sup>47</sup>.

La ideología dominante en nuestra época trata de crear un mundo en que a la retirada del Estado de la economía corresponda únicamente el progreso del mercado. Asimismo, la mundialización es un proceso impulsado por el mercado. Sin embargo, a falta de correctivos, puede menoscabar la estabilidad social de las instituciones y la legitimidad política de los gobiernos en los países que participan en el proceso. Esos correctivos sólo pueden ser implantados por el Estado y, de hecho, son responsabilidad de éste. La razón es sencilla. Los gobiernos son responsables ante la población, mientras que los mercados no lo son.

Aun así, el cambio en la situación internacional atribuible a la mundialización tiene consecuencias importantes para las estrategias de desarrollo que deben reconocerse. El aumento del grado de apertura de las economías es inevitable, mientras que el grado de libertad de los Estados fatalmente va a disminuir, pero, sería un error considerar que esta necesidad es una virtud. La simplificación de las prescripciones, que da prioridad a una mayor apertura y una menor intervención y propugna una rápida integración en la economía mundial, combinada con un Estado minimalista que se limite a dejar espacio libre al mercado, no son validados por la teoría o la historia. La teoría económica reconoce la complejidad del proceso de desarrollo y la historia económica la pone de manifiesto. El grado de apertura y la naturaleza de la intervención son opciones estratégicas en la búsqueda del desarrollo que no pueden definirse ni deben prescribirse, cualesquiera sean las circunstancias de tiempo y lugar, porque dependen del estado

de desarrollo y deben cambiar con el tiempo. Además, no puede haber recetas mágicas en un mundo en que las economías se caracterizan por especificidades de tiempo y lugar. Sin embargo, es evidente que para lograr el desarrollo se precisa una interacción de adaptación entre el Estado y el mercado.

De ello se desprende que el papel del Estado en el proceso de desarrollo continuará siendo importante durante un tiempo, aunque la magnitud del mercado aumente a causa de la liberalización en el contexto más amplio de la mundialización<sup>48</sup>. Para la mayoría este argumento será convincente. Sin embargo, muchos dudarán de que esa redefinición del papel económico del Estado sea viable desde el punto de vista político. La buena disposición y la capacidad del Estado para desempeñar ese papel dependerá de la naturaleza de éste que, a su vez, tiene un origen político. Si miramos el mundo que nos rodea, es evidente que los Estados no son los guardianes de Platón. En consecuencia, los gobiernos no siempre defienden los intereses del conjunto de la población. De hecho, suelen ser sectarios en sus acciones, ya que tratan de proteger o promover los intereses de los grupos o clases a los que representan.

Sólo es posible persuadir al Estado de que defienda los intereses de la población cuando hay democracia política, no sólo en lo formal sino también en lo sustancial, ya que sólo los sistemas políticos democráticos, con instituciones y prácticas que los apoyen, pueden garantizar el control y el equilibrio<sup>49</sup>. Además, es posible que el ser humano constituya la prioridad del desarrollo, no sólo como beneficiario sino también como agente principal, en una democracia que capacite a las personas a participar en las decisiones determinantes para sus vidas.

A medida que nos acercamos al siglo XXI debemos pensar en un nuevo programa de desarrollo. En esa reflexión la preocupación por la eficiencia debe equilibrarse con una preocupación por la equidad, así como la preocupación por el crecimiento económico debe equilibrarse con una preocupación por el progreso social. También es hora de alcanzar un nuevo consenso sobre el desarrollo en que la prioridad sea el ser humano y no la economía. Ese consenso debe basarse en un sentido de la proporción que no reabra viejas batallas ideológicas en lo que respecta a las alternativas, así como en un entendimiento profundo que reconozca la complejidad y diversidad del desarrollo. Este pensamiento no debe limitarse a la economía, sino extenderse a la política.

La democracia sustantiva, en virtud de la cual el gobierno es políticamente responsable ante el pueblo, debe formar parte del nuevo programa de desarrollo y del nuevo consenso en materia de desarrollo. En un mundo así garantizar condiciones de vida decentes al común de la población se presentaría como un objetivo fundamental. La distinción entre fines y medios seguiría siendo sumamente importante. Además, en la búsqueda del desarrollo nunca está de más destacar la importancia de la acción pública. Ésta debe formar parte de las estrategias de desarrollo, que no deben olvidarse en medio del entusiasmo por los mercados y la mundialización.

- 
- <sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Baster (1972), Seers (1972) y Morris (1979). En los últimos años, esta opinión ha sido defendida enérgicamente por el PNUD en sus Informes sobre el Desarrollo Humano.
- <sup>2</sup> Véase PNUD 1999, párr. 25.
- <sup>3</sup> Los datos citados en este párrafo se obtuvieron del PNUD (1999).
- <sup>4</sup> Un análisis de las opiniones contrapuestas sobre apertura e intervención puede verse en Nayyar (1997).
- <sup>5</sup> Los estudios críticos sobre el tema son abundantes. Véase, por ejemplo, Killick (1984), Cornia, Jelly y Stewart (1987), Taylor (1988), Bhaduri (1992), Cooper (1992), Taylor (1993) y Bhaduri y Nayyar (1996).
- <sup>6</sup> Véase Stiglitz (1998).
- <sup>7</sup> Un examen detallado de la cuestión, así como más datos sobre sus características, puede verse en Nayyar (1995) y Nayyar (1997).
- <sup>8</sup> Las proporciones entre exportaciones y PIB se calculan sobre la base de los datos relativos a las exportaciones contenidos en el Handbook International Trade and Development Statistics, y en el Yearbook of National Accounts Statistics de las Naciones Unidas, diversos números.
- <sup>9</sup> UNCTAD (1994), pág. 143.
- <sup>10</sup> UNCTAD (1998b), págs. 385 y 399.
- <sup>11</sup> Para datos sobre la expansión de los préstamos bancarios internacionales y el rápido crecimiento del mercado internacional de activos financieros, en particular los bonos públicos, puede verse Nayyar (1995) y Nayyar (1997). Véase, también, PNUD (1999), pág. 25.
- <sup>12</sup> Banco de Pagos Internacionales, Survey of Foreign Exchange Market Activity, Basilea, varios números.
- <sup>13</sup> El valor del PNB mundial y de las exportaciones mundiales en 1997, según los informes de las Naciones Unidas, se han convertido a una cifra media diaria para fines de comparación. La cifra sobre las reservas de divisas de los bancos centrales está tomada del Informe Anual del FMI, 1998.
- <sup>14</sup> Esta exposición de los factores subyacentes utiliza un trabajo anterior del autor. Para más detalles, véase Nayyar (1995) y Omán (1994).
- <sup>15</sup> En este modelo, las preocupaciones económicas nacionales se mezclan con la maximación del bienestar económico internacional y se subsumen en ella, y los objetivos políticos nacionales se esfuman al hacer esta operación.
- <sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Sachs y Warner (1995).

<sup>17</sup> En el cuarto de siglo posterior a la segunda guerra mundial, la economía mundial conoció un período de prosperidad sin precedentes, que se ha calificado por ello de *edad de oro del capitalismo*. Véanse, por ejemplo, Marglin y Schor (1990) y Maddison (1982). Sin embargo, la *era de la mundialización* no es expresión que se haya utilizado en los tratados para calificar a la economía mundial en el último cuarto del siglo XX, pero el autor la propone aquí para facilitar la comparación entre los dos períodos.

<sup>18</sup> En apoyo de esta afirmación, véanse UNCTAD (1997) y PNUD (1999). Véase también FMI (1997).

<sup>19</sup> En UNCTAD (1997) se ofrecen datos del aumento de la participación de los beneficios en la renta de los países industrializados y de la disminución de la participación de los salarios en la renta de los países en desarrollo. Asimismo, Stewart (1999) afirma que la mundialización puede haber provocado una mayor desigualdad al aumentar los rendimientos del capital más que los del trabajo.

<sup>20</sup> En prueba de esta afirmación, véase UNCTAD (1997). Véase también Wood (1994) y Wood (1997). Stewart (1999) dice también que la liberalización del comercio (que acompaña a la mundialización) explica el aumento de la desigualdad, y ofrece datos que lo demuestran.

<sup>21</sup> Esta noción se desarrolla en UNCTAD (1997).

<sup>22</sup> Cf. Streeten (1996), que hace un balance de la mundialización basado en la estimación aproximada de lo bueno y lo malo.

<sup>23</sup> Los datos que se citan en este párrafo proceden de PNUD (1999).

<sup>24</sup> La diferencia de renta ha aumentado con el tiempo. La proporción entre el PNB medio per cápita del quinto más pobre y del quinto más rico de la población mundial pasó de 1:31 en 1960 a 1:60 en 1990 y 1:74 en 1997. Véanse UNCTAD (1997) y PNUD (1999).

<sup>25</sup> Véanse Nayyar (1995) y UNCTAD (1998b). Esta concentración del comercio y las corrientes de inversión en unos cuantos países en desarrollo ha aumentado mucho en los últimos 20 años. Adviértase que en el decenio de 1970 las exportaciones de los 12 países mencionados no llegaban a la tercera parte del total exportado por los países en desarrollo.

<sup>26</sup> Ese término lo usó por vez primera Sen (1981) en su obra sobre la pobreza y el hambre.

<sup>27</sup> En el presente documento utilizo la expresión capacidad para referirme a la combinación de talentos naturales, conocimientos adquiridos, experiencia y competencia basada en la educación de que dispone una persona y que puede utilizar (como productor o trabajador) en un mercado en que esas aptitudes tienen cierto precio y cierta demanda. Es esencial advertir que la misma expresión la utiliza en sentido muy diferente Amartya Sen, que dice que el bienestar de una persona depende de lo que consigue hacer con los bienes (y sus características) de que dispone, por ejemplo, los alimentos pueden nutrir a una persona sana pero no a una que padezca una enfermedad parasitaria. Asimismo, una bicicleta puede servir de transporte a una persona capacitada y no a otra discapacitada. Por lo tanto, para Sen (1985), la capacidad es la

---

combinación de las operaciones que puede realizar una persona de acuerdo con sus características personales (conversión de características en operaciones) y de los medios de que disponga (entitlements).

<sup>28</sup> La expresión exclusión ha entrado recientemente en el léxico de los economistas, pero venía utilizándose hace algún tiempo en la sociología y la política europeas. En la Comisión Europea, por ejemplo, se utiliza la expresión exclusión social para calificar y analizar la situación en la cual se excluye a personas o grupos de personas de medios de vida y de derechos, privándolas de las fuentes de bienestar asumidas o dadas por supuestas en los países industrializados. La cuestión fundamental es que la estratificación económica es inevitable en las economías y sociedades de mercado, que sistemáticamente integran a unos y marginan a otros para distribuir los beneficios del crecimiento económico de modo que se incluya a unos y se excluya a otros. Véase Comisión de las Comunidades Europeas (1993). Véase en Rodgers, Gore y Figueredo (1995) un amplio estudio sobre la exclusión social, que comprende cuestiones conceptuales, estudios de países y cuestiones normativas.

<sup>29</sup> Estas son las tesis de Streeten (1996), que cita también al respecto a Benjamin Barber, Jihad c. McWorld, Nueva York, Random House, 1995.

<sup>30</sup> La hipótesis de que hay fuentes reales o potenciales de tensión entre los mercados mundiales y la estabilidad social la formula con bastante detalle Rodrik (1997).

<sup>31</sup> La asimetría de las reglas del juego del sistema internacional de comercio, que aquí se destaca, se examina en Nayyar (1996).

<sup>32</sup> Véase una exposición convincente de esta teoría en Amsden (1989), Wade (1991) y Chang (1996).

<sup>33</sup> Cf. Nayyar (1997)

<sup>34</sup> Véase en UNCTAD (1998a) el análisis sistemático y los datos de las crisis financieras del Asia sudoriental y oriental y de las crisis financieras en general.

<sup>35</sup> La experiencia de estos países puso de manifiesto los graves defectos de la estructura financiera internacional. La reacción de las instituciones financieras multilaterales, en especial el FMI, ante estas crisis financieras fue insuficiente e inadecuada. A veces la reacción fue contraproducente, ya que en lugar de mitigar las crisis las agravó (Cf. UNCTAD (1998<sup>a</sup>)).

<sup>36</sup> Véase en Nayyar (1997) un análisis más extenso de la función del Estado en la mundialización. Lo que se expone en el presente capítulo se inspira y se basa en trabajos anteriores del autor.

<sup>37</sup> La justificación de la regulación internacional de los mercados financieros mundiales, posiblemente por conducto de esa autoridad financiera mundial, se expone de manera bastante extensa en Eatwell y Taylor, de próxima publicación (en 2000).

<sup>38</sup> Véase una exposición más detallada de esta idea y un examen más pormenorizado de sus fundamentos, en Nayyar (1999).

<sup>39</sup> Es posible lograr una versión más atenuada de esta formulación. Pueden especificarse las condiciones en que los países pueden apartarse de las normas multilaterales o incluso no considerarse obligados por ellas, lo que equivaldría a un mecanismo de cláusula liberatoria, previsto en la OMC y que también existía en el antiguo GATT. Véase una sistematización de este planteamiento en Rodrik (1997).

<sup>40</sup> Rodgers (1995) hace una distinción entre dos alternativas estratégicas básicas -reactiva y dinámica- en un examen detallado sobre la concepción de la política de lucha contra la exclusión. Evidentemente, las consecuencias de esas alternativas para la integración social son diferentes.

<sup>41</sup> Actualmente se acepta ampliamente que la considerable inversión pública efectuada en la infraestructura rural fue un factor importante de la pronunciada disminución de la pobreza rural en Indonesia entre mediados del decenio de 1970 y comienzos del de 1990.

<sup>42</sup> Hay algunas pruebas que sugieren que la *conectividad* que proporcionan las carreteras es fundamental en la inclusión de los pobres y la integración de los lugares distantes en los mercados. En sus estudios sobre las zonas rurales de la India, Bhalla (1997) ha demostrado que las actividades económicas se han desarrollado en polos alrededor de las carreteras nacionales, que cubren grandes distancias del norte al sur del país, integrando los asentamientos rurales y los pequeños pueblos en los mercados de metrópolis lejanas.

<sup>43</sup> En un análisis de las estrategias de desarrollo que pueden producir resultados equitativos, Stewart (1999) destaca algunos factores similares: la educación y la capacitación, la creación de puestos de trabajo, la distribución de bienes y la intervención del Estado.

<sup>44</sup> En las instituciones en que la exclusión adopta la forma de discriminación contra grupos sociales fáciles de detectar, como las mujeres, los refugiados o las minorías, la legislación social es necesaria, pero puede no ser suficiente, porque es difícil poner en vigor y aplicar una ley de igualdad de oportunidades. Si la exclusión es histórica, no se puede evitar adoptar medidas a favor de los grupos vulnerables para reparar la discriminación de que han sido víctimas. Sin embargo, no se puede perpetuar ese tipo de medidas, por lo que, en última instancia, lo que puede poner fin a su exclusión es la potenciación económica y política de esos grupos sociales, para lo cual la democracia política es un imperativo.

<sup>45</sup> Véase un examen más detallado en Bhaduri y Nayyar (1996), y Nayyar (1997).

<sup>46</sup> Véase Bhaduri y Nayyar (1996).

<sup>47</sup> Véase un examen del papel económico del Estado en Stiglitz et al (1989) y Killick (1990). Véase asimismo Bhaduri y Nayyar (1996).

<sup>48</sup> Los historiadores de la economía que rastrearon la evolución del mercado en los albores del capitalismo señalaron reiteradamente que el mercado podía convertirse en el principio organizador del capitalismo únicamente cuando se integraba en el mecanismo regulador del Estado nación. Véase, por ejemplo, Polyani (1944), que examinó la compleja interacción entre la regulación estatal y el crecimiento del mercado como institución. Esta idea también se

sustenta en la experiencia de los países que quedaron rezagados en el proceso de industrialización. Véase un examen de esta cuestión en Bhaduri y Nayyar (1996). Véanse asimismo Wade (1991), Chang (1996) y Nayyar (1997).

<sup>49</sup> Este argumento se expone de manera bastante extensa en Bhaduri y Nayyar (1996), y Nayyar (1998).