

La globalización en sus dimensiones económica, social y política

José Antonio Ocampo¹

Introducción

La necesidad de “conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” —como lo señala la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas—¹ es, sin duda, el reto más importante del mundo actual. Aunque la globalización responde a procesos tecnológicos y económicos dinámicos, no cabe duda de que puede ser moldeada. De hecho, la forma que ha ido adoptando ha estado determinada, en gran medida, por decisiones explícitas de política.

En este sentido, el rasgo más preocupante es el carácter incompleto e incluso desequilibrado del actual proceso de globalización y de la agenda internacional de políticas que lo acompaña, que reproduce antiguas asimetrías de la economía mundial y crea otras nuevas. Hay cuatro aspectos que predominan en la agenda económica actual: el libre comercio, los derechos de propiedad intelectual, la protección de las inversiones y la liberalización financiera y de la cuenta de capitales. A esta última se le han impuesto ciertas condiciones adicionales a raíz de las crisis más recientes: debe realizarse siguiendo una secuencia adecuada y se debe otorgar prioridad a los flujos a largo plazo y al desarrollo institucional. Más aún, en el ámbito del comercio, la liberalización es incompleta y asimétrica: varios productos de interés para los países en desarrollo están sujetos a los mayores niveles de protección y, en el caso de la agricultura, de subsidios en el mundo industrializado.

Por el contrario, otros aspectos han sido claramente marginados de la agenda económica mundial actual: la movilidad de la mano de obra; las normas internacionales sobre tributación, especialmente sobre el capital, esenciales para garantizar la tributación adecuada de este factor de alta movilidad; la formulación de normas auténticamente internacionales sobre competencia y códigos de conducta aplicables a las empresas multinacionales; el diseño de instrumentos efectivos para garantizar una adecuada transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo y el financiamiento compensatorio para asegurar la incorporación de aquellos países y grupos sociales que tienden a quedarse rezagados en el proceso de globalización.

Lo anterior refleja, a su vez, la asimetría más importante: la que existe entre la rápida globalización de (algunos) mercados y la relativa debilidad de la agenda social internacio-

nal, que se ha definido en el marco de las cumbres de las Naciones Unidas. Esta última se enfrenta a débiles mecanismos de exigibilidad, a los fondos limitados de asistencia oficial para el desarrollo y a la creciente condicionalidad que caracteriza el apoyo financiero internacional en general.*

En términos más amplios, se reconoce cada vez más que la globalización ha hecho más evidente la necesidad de proporcionar ciertos “bienes públicos globales” (políticos, sociales, económicos y ambientales),² en vista de que muchas áreas de interés público que antes eran nacionales —y, en algunos casos, locales— han ido transformándose, con la creciente interdependencia de las naciones, en esferas de alcance e interés global. Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a proporcionar este tipo de bienes y los fondos que se les asignan para cumplir esa función.

En este ensayo se analizan en forma sucinta algunos de los retos que implica la tarea de construir una globalización más equilibrada. El texto se divide en tres secciones, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda concentra su atención en las desigualdades y asimetrías de carácter económico que caracterizan al mundo actual y en los esquemas internacionales y políticas nacionales necesarios para superarlas. La tercera enfoca su atención en las relaciones más amplias entre globalización y democracia y entre globalización y equidad social.

Desigualdades

y asimetrías económicas mundiales

Las disparidades históricas mundiales

La copiosa literatura existente sobre crecimiento económico confirma que el mundo ha experimentado una divergencia de largo plazo de los niveles de ingreso por habitante de los países en los dos siglos pasados. Esta tendencia fue parti-

* Como se señala más adelante en la sección sobre una globalización más equilibrada, el concepto de “bienes públicos globales” puede entenderse como un concepto global que incluye los “bienes de valor social”, que han sido definidos por las conferencias y cumbres internacionales (véase además la nota de pie de página en la página 18).

¹ Secretario general adjunto de las Naciones Unidas para asuntos económicos y sociales.

cularmente acelerada en el siglo XIX y en la primera mitad del XX; se desaceleró entre 1950 y 1973 y se ha reanudado desde entonces. Así, utilizando los niveles del producto por habitante de los 142 países incluidos en las series históricas de Angus Maddison,³ se puede estimar que la desviación logarítmica promedio de dicha variable (una de las medidas tradicionales de desigualdad) aumentó de 0,56 en 1973 a 0,65 en el 2001. La divergencia es aún mayor y más persistente si se compara el ingreso por habitante de los países industrializados y el de la región más pobre del mundo hoy, el África al sur del Sahara. Esta razón era ya elevada en 1973 y ha estado cerca de duplicarse desde entonces (figura 1).

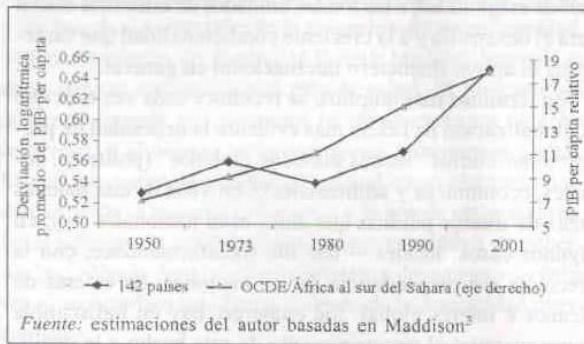


Figura 1. Desigualdades internacionales crecientes

El análisis de la misma fuente de datos revela otro fenómeno igualmente importante: la marcada y creciente dispersión de los ritmos de crecimiento de los países en desarrollo durante el último cuarto del siglo XX, es decir, la coexistencia de “ganadores” y “perdedores” en cada agrupación de países. De hecho, para la misma muestra de 142 países, la desviación estándar de los ritmos de crecimiento por habitante aumentó de 1,80 entre 1950 y 1973 a cerca de 3,00 desde 1973 (figura 2). Es importante destacar que este proceso es mucho más generalizado que la tendencia al incremento de las disparidades internacionales del producto por habitante, ya que afecta a todas las regiones y tanto a los países de ingresos bajos como de ingresos medios.



Figura 2. Dispersión de las tasas de crecimiento de los países en desarrollo.

La divergencia del ingreso por habitante ha estado acompañada de una tendencia bastante generalizada al aumento de las desigualdades en el interior de los países. De acuerdo con un estudio reciente sobre el tema,⁴ la tendencia al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso afectó, en las últimas décadas del siglo XX, a 48 de 73 países de los cuales existe información, en los que se concentra el 87,5% de la población de la muestra de 73 países (tabla 1)*. Más aún, en cuatro de cinco países que experimentaron deterioro de la distribución del ingreso, el empeoramiento del coeficiente de Gini fue equivalente a al menos tres puntos porcentuales, un cambio relativo considerable. Por el contrario, solo 9, con el 2,7% de la población, mostraron una tendencia contraria y en el resto la distribución se mantuvo esencialmente estable. De acuerdo con este estudio, la desigualdad tendió a aumentar, a veces en forma muy marcada, en un grupo amplio de países industrializados** de Europa central y oriental y de América latina. Los países de Asia, entre los que se destaca China, han compartido crecientemente esta tendencia. De esta manera, solo África ha estado aislada de ella, como resultado de tendencias contrapuestas en distintos países.

Las explicaciones de estas tensiones distributivas que se han observado en el interior de los países siguen siendo objeto de un agitado debate. La conjunción de los efectos distributivos adversos de las reformas de mercado (o al menos de algunas de ellas) y el debilitamiento simultáneo de las instituciones de protección social e, incluso, la creciente renuencia y dificultad de los gobiernos para proporcionar instrumentos eficaces de protección social constituyen quizás la explicación más adecuada.⁴ El aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra constituye una explicación complementaria, quizás la que genera mayor consenso entre los analistas. Una tercera fuerza, que ha sido objeto de menos atención, es la asimetría creciente que existe entre la movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital y la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la movilidad de otros (mano de obra poco calificada), que genera presiones distributivas en contra de estos últimos (véase más adelante).

* Véase, en particular, el cuadro 2.8 de dicho trabajo. Los datos de población provienen de la información de las Naciones Unidas correspondientes al año 2000 y los porcentajes están estimados en relación con la de los 73 países que reporta dicho cuadro, donde se concentra el 78,5% de los habitantes del mundo.

** La tendencia de la distribución del ingreso en los países de la OCDE también se observa en Galbraith y Kum⁵ a partir del análisis de la desigualdad de pagos laborales en encuestas industriales. Estos autores no encuentran, sin embargo, una tendencia tan clara para los países en desarrollo, exceptuando el periodo desde mitad de la década de 1980 hasta mitad de la década de 1990. Puede argumentarse, sin embargo, que la metodología y fuente de información (encuestas industriales) utilizadas por estos autores son más aplicables a países industrializados que a países en desarrollo.

Tabla 1. Cambios en la desigualdad del ingreso en el interior de los países entre la década de 1960 y la de 1990

	<i>Países desarro- llados</i>	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Economías en transición</i>	<i>Total</i>
A. Número de países				
Desigualdad creciente	12	16	20	48
Constante	4	10	2	16
Desigualdad decreciente	2	7	0	9
Total	18	33	22	73
B. Porcentaje de población*				
Desigualdad creciente	13,3	66,7	7,5	87,5
Constante	2,3	7,3	0,3	9,8
Desigualdad decreciente	1,8	0,9	0,0	2,7
Total	17,4	74,8	7,7	100,0

Fuente: basado en Cornia⁵, cuadro 2.8 y datos de población de Naciones Unidas

* Porcentaje de la población de 73 países que representan 78,5% de la población mundial.

Estas dos fuerzas —la divergencia en los niveles de ingreso por habitante de los países y la creciente desigualdad de la distribución del ingreso en el interior de los países— se ha visto contrarrestada desde los años ochentas por el rápido crecimiento de China y, en menor medida, India, los dos países pobres más grandes del mundo. De esta manera, la tendencia de la distribución del ingreso de los habitantes del mundo depende de las metodologías de medición utilizadas para agregar distribuciones de países individuales para estimar una distribución del ingreso mundial.⁶ Así, diferentes estudios han obtenido conclusiones diferentes acerca de la naturaleza de esta tendencia en las últimas décadas del siglo XX.^{7,8}

De cualquier manera, es posible derivar cuatro conclusiones de esta literatura. La primera y más importante es que la desigualdad imperante a nivel mundial es apabullante y se mantiene en su máximo histórico o muy cerca de él. La segunda es que si ha habido un deterioro en la distribución de ingreso

a nivel mundial, esta ha sido más lenta que la que caracterizó al siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, cuando la brecha entre los ingresos por habitante de los países desarrollados y en desarrollo aumentó en forma acelerada.⁶ La tercera es que cualquier mejora estimada en la distribución del ingreso se debe exclusivamente al rápido crecimiento de China y, en menor medida, India.⁶ De hecho, según Berry y Serieux,^{7,8} si se excluye el efecto del rápido crecimiento de estos dos países, hubo un marcado incremento de la desigualdad, debido al efecto conjunto de tres factores: 1) las mayores desigualdades en el interior de los países; 2) la mayor desigualdad entre países cuando se excluyen China e India; y 3) el efecto distributivo adverso del mayor crecimiento poblacional en los países pobres (tabla 2). Por último, independientemente de la tendencia en el indicador de distribución del ingreso mundial, el 10% más rico de la población mundial ha aumentado su participación en el ingreso mundial. Berry y Serieux,⁸ quienes estiman que la distribución del ingreso de la población mundial mejoró entre 1980 y 2000, también calculan que la participación del decil más rico de la distribución del ingreso aumentó de 46,6 a 49,3% en el mismo periodo.^{8*}

Tabla 2. Descomposición de los efectos que han determinado los cambios en la desigualdad de la distribución del ingreso en el mundo (Descomposición del índice de Theil)

	1980	1990	2000
Desigualdad total entre países	0,700	0,636	0,559
Desigualdad en el interior de los países	0,223	0,245	0,287
Desigualdad total	0,923	0,881	0,846
<i>Memo:</i>			
Desigualdad entre países, excluidos			
China e India	0,512	0,572	0,634
Desigualdad de la distribución del			
ingreso mundial excluidos China e India	0,692	0,768	0,840

Fuente: Berry y Serieux⁷

Tomados en conjunto, estos estudios también indican que hubo una gran redistribución del ingreso mundial en las últimas dos décadas del siglo veinte: China e India, en donde vive una gran parte de la población pobre del mundo, así como los hogares relativamente ricos de los países industrializados han ganado en la distribución del ingreso mundial, mientras que los pobres del África al sur del Sahara y la mayoría de los receptores pobres y de mediano ingreso de las menos exitosas economías de ingreso medio y en transición han

⁵ Hay dos temas que son críticos en este sentido: 1) el uso de precios de mercado frente a estimaciones de paridad de poder adquisitivo (PPA) del ingreso nacional (así como el estimador PPA específico utilizado); y 2) si se utiliza únicamente la información que los hogares proveen, o se combina con la que proveen las cuentas nacionales de ingreso y consumo.

^{6*} Entre los estudios que encuentran un deterioro en la distribución del ingreso mundial en décadas recientes, se pueden incluir Dikhanov y Ward⁹ para el periodo 1970-1999, Bourguignon y Morrison⁶ para el periodo 1970-1992 cuando se utiliza el índice de desigualdad de Theil (los otros dos índices utilizados por los autores no muestran una tendencia clara) y Milanovic¹⁰ para el periodo 1988-1993. La conclusión contraria es obtenida por Berry y Serieux,^{7,8} Bhalla,¹¹ Sala-i-Martin¹² y Sutcliffe.¹³ Este último provee una muy útil comparación de las diferentes estimaciones de la desigualdad mundial.

⁷ Esta conclusión es confirmada sistemáticamente en diferentes estimaciones de Berry y Serieux.⁷

^{8*} Esta es también la conclusión de las estimaciones de Bourguignon y Morrison⁶ para 1980-1992, según las cuales la participación del decil más rico en el ingreso mundial aumentó de 51,6 a 53,4%.

perdido claramente. Más aún, dada la importancia crítica de China e India en las estimaciones mundiales, es importante enfatizar que su rápido crecimiento económico puede ser difícilmente entendido como resultado de la habilidad del proceso de globalización de redistribuir el ingreso mundial más equitativamente. Estas dos experiencias, así como las de otros NIE de Asia, ciertamente reflejan el hecho de que el comercio mundial ha abierto oportunidades a los países en desarrollo y, en particular, a los exportadores de manufacturas y servicios. Sin embargo, estas historias exitosas de integración a la economía global han estado acompañadas de múltiples fracasos.

En resumen, los estudios existentes subrayan el amplio aumento de la desigualdad en el interior de los países que caracteriza el orden mundial imperante, así como el hecho de que las oportunidades que provee a diferentes países están distribuidas de manera muy desigual. Así, se han puesto en marcha círculos “virtuosos” y “viciosos” en el mundo en las décadas recientes, dando como resultado algunos “ganadores” (ciertamente importantes), pero también un gran conjunto (incluso mayor) de “perdedores”. Varios factores pueden estar jugando un papel en este sentido, en particular las fuerzas de aglomeración y los efectos diferenciales de grandes choques internacionales en economías más vulnerables. Tres choques son particularmente relevantes en este sentido: la crisis de la deuda de los ochentas, la fuerte tendencia descendente de los precios de las materias primas desde entonces* y las repercusiones financieras globales de las crisis asiáticas de 1997.

Las asimetrías económicas del orden global

Las disparidades crecientes del nivel de desarrollo de los países indican que, aunque los factores económicos, sociales e institucionales nacionales son obviamente importantes, las oportunidades económicas están determinadas básicamente por la posición que ocupan los países en la jerarquía mundial. Esto implica que ascender en la escala internacional es una tarea difícil. Las asimetrías internacionales fundamentales contribuyen a explicar por qué la economía mundial es, esencialmente, un “campo de juego desnivelado”.

Estas asimetrías son de tres tipos.¹⁵ La primera se asocia a la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo frente a choques externos, que ha tendido a incrementarse con la creciente integración de la economía mundial. La naturaleza de esta vulnerabilidad ha ido cambiando, sin embargo, en las últimas décadas. De esta manera, aunque la transmisión de los choques externos a través del comercio ha seguido siendo importante, los choques financieros han pasado a ocupar un papel protagónico, revivien-

do, por lo demás, patrones que ya se habían observado en el pasado en muchos países latinoamericanos, especialmente durante el auge y colapso financiero de las décadas de 1920 y 1930.

En tal sentido, las asimetrías macroeconómicas están asociadas al hecho de que las monedas internacionales son las monedas de los países industrializados* y a las características disímiles de las distintas corrientes de capital y su relación con la política macroeconómica en el mundo desarrollado y en desarrollo. Los flujos de capital son procíclicos en la mayoría de los países de la OECD y del mundo en desarrollo, pero la volatilidad que experimenta este último grupo es más marcada. Más importante aún, mientras la política macroeconómica en los países desarrollados tiende a ser anticíclica e independiente del ciclo de los flujos de capitales, en los países en desarrollo políticas macroeconómicas procíclicas tienden a reforzar el ciclo de la cuenta de capital.** Estos patrones indican que los países industrializados tienen mayores márgenes de maniobra para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas (margen que es ciertamente mayor en los Estados Unidos que en el resto de las economías industrializadas, gracias a que dispone de la principal moneda internacional). Por el contrario, las economías de los países en desarrollo carecen en gran medida de dichos márgenes, ya que están sujetas a flujos financieros altamente volátiles, los mercados financieros tienden a agudizar el ciclo y los actores del mercado esperan y evalúan a las autoridades de acuerdo con su capacidad de adoptar una postura procíclica.

La segunda asimetría se deriva de la *alta concentración del progreso técnico en los países desarrollados*. La difusión del progreso técnico desde los países del origen hacia el resto del mundo sigue siendo “relativamente lenta e irregular”, de acuerdo con el dictamen clásico de Prebisch.¹⁶ Ello refleja los prohibitivos costos de entrada a las actividades tecnológicas más dinámicas, e incluso las restricciones que deben encarar los países en desarrollo para participar en la producción en sectores tecnológicamente maduros, donde las oportunidades para ellos están restringidas, en gran medida, a atraer a las multinacionales que controlan la tecnología y la producción mundial. A su vez, la transferencia de tecnología está sujeta al pago de rentas de innovación cada vez más altas debido a la generalización de estrictas normas de protección a la propiedad intelectual. El efecto combinado de estos factores explica por qué, en el plano mundial, la estructura productiva ha seguido mostrando una alta y persistente concentración del progreso técnico en los países industrializados, que mantienen así su posición dominante

* Véase Ocampo y Parra.¹⁴ Esta tendencia ha sido contrarrestada, aunque solo parcialmente, en años recientes por los efectos en los mercados mundiales de materias primas del rápido crecimiento de China.

* Este fenómeno se ha denominado el “pecado original”. Véase un análisis de este tema y un contraste con respecto a conceptos alternativos en Eichengreen *et al.*¹⁷

** Kaminsky *et al.*¹⁸ se refieren a esta característica de los países en desarrollo como el síndrome de que, cuando llueve, diluvia

en las ramas más dinámicas del comercio internacional y su hegemonía en la conformación de las grandes empresas transnacionales.

La tercera asimetría está asociada, por su parte, al *contraste entre la creciente movilidad de capitales y las restricciones a la movilidad internacional de mano de obra*, especialmente de aquella con menores grados de calificación.¹⁹ Esta asimetría caracteriza la fase actual de globalización, ya que no se manifestó ni en el siglo XIX, ni a principios del XX (un período caracterizado por una gran movilidad, tanto del capital como de la mano de obra) ni en el primer cuarto de siglo posterior a la segunda guerra mundial (período en que ambos factores mostraron escasa movilidad). Como lo ha señalado Rodrik,²⁰ estas asimetrías en la movilidad internacional de los factores de producción generan sesgos en la distribución del ingreso en favor de los más móviles —el capital y la mano de obra más calificada— y en contra de los menos móviles —la mano de obra con menores niveles de calificación—, y afectan a su vez las relaciones entre países desarrollados y los que están en vía de desarrollo, en la medida en que estos tienen una abundancia relativa de estos últimos.

Las asimetrías globales y el ordenamiento económico internacional

A partir de la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD (por su sigla en inglés),²¹ se reconoció explícitamente la necesidad de corregir las asimetrías que caracterizaban y siguen caracterizando el sistema económico internacional. Los compromisos en materia de flujos de asistencia oficial para el desarrollo y el "trato especial y diferenciado" a los países en desarrollo en materia comercial fueron algunos de los resultados parciales, aunque relativamente frustrantes, de este esfuerzo por construir un "nuevo orden económico internacional". Esta visión se ha erosionado radicalmente en las últimas décadas y ha sido sustituida por un paradigma alternativo, según el cual el objetivo básico en el reordenamiento de la economía internacional debe ser garantizar una uniformidad normativa —un "campo de juego nivelado"— que garantice el funcionamiento eficiente de las libres fuerzas del mercado.

Es interesante resaltar que, a diferencia de lo que ocurre en la esfera económica, en el manejo de los asuntos ambientales internacionales se desarrollaron, a comienzos de los años noventa, nuevos principios, dentro de los cuales se destaca el principio 7 de la Declaración de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992 (conocida más comúnmente como Cumbre de la Tierra), relativo a "las responsabilidades comunes pero diferenciadas" de los países desarrollados y en desarrollo.

En la nueva visión del ordenamiento económico internacional que encarna el concepto de "nivelación del campo de juego", las ganancias fundamentales para los países en desarrollo residen en el eventual desmonte del proteccionismo

de los países industrializados a los sectores "sensibles", las garantías que ofrece al desarrollo exportador un marco comercial internacional con reglas claras y estables y el diseño de políticas macroeconómicas preventivas que sirvan para "autoprotegerse" contra la volatilidad financiera internacional. La corrección de las asimetrías internacionales solo se mantiene en el reconocimiento de la responsabilidad internacional hacia los países menos adelantados, replicando a nivel internacional la visión de la política social como una estrategia de focalización de las acciones del Estado hacia los sectores más pobres.

Si bien todas estas acciones son deseables, ¿serán suficientes por sí mismas para generar una mayor convergencia en los niveles de desarrollo? A la luz de las consideraciones anteriores, la respuesta es posiblemente negativa. La aplicación de las mismas medidas a situaciones muy distintas puede llegar incluso a agudizar las desigualdades existentes. Más aún, la "nivelación del campo de juego" implica restricciones a los países en desarrollo que los propios países industrializados nunca enfrentaron en etapas anteriores de su historia: estándares de protección a la propiedad intelectual característicos de países generadores de tecnología y no los de aquellos países que copian y adaptan la tecnología ya existente y limitaciones a la adopción de políticas orientadas a promover nuevos sectores productivos, tanto para el mercado interno como para la exportación.²² Así, pues, el concepto de "responsabilidades comunes pero diferenciadas" de la Declaración de Río y el principio ya clásico de "trato especial y diferenciado" incorporado en la agenda de las negociaciones comerciales internacionales son lineamientos más adecuados para construir un orden global más equitativo que la "nivelación del campo de juego" normativo que ha orientado los esfuerzos por reformar el orden económico internacional en las últimas décadas.

Estas consideraciones establecen los elementos esenciales que deben guiar la reforma económica internacional en relación con los países en desarrollo.¹⁵ La primera de dichas asimetrías indica que la función esencial de las instituciones financieras internacionales, desde la perspectiva de los países en desarrollo, es compensar el efecto procíclico de los mercados financieros, suavizando los ciclos de auge y colapso financiero en su fuente mediante una regulación adecuada, y ofrecer mayores grados de libertad para que los países adopten políticas anticíclicas. Esto último debe expresarse mediante una vigilancia adecuada durante los períodos de euforia, para evitar que se acumulen riesgos macroeconómicos y financieros indebidos, y un financiamiento adecuado durante los períodos de crisis, para suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos privados de capital. Una función adicional, igualmente esencial, es ayudar a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes que suelen tener un acceso limitado al crédito en los mercados internacionales de capital.

En cuanto a la segunda asimetría, el sistema comercial mundial debe facilitar la transferencia fluida hacia los países en desarrollo de la producción de materias primas, las industrias tecnológicamente maduras y los servicios estandarizados y, por lo tanto, evitar obstaculizar dicha transferencia mediante mecanismos de protección o subsidio. También debe acelerar el acceso de dichos países a la tecnología y garantizar una participación creciente de los países en desarrollo en la generación de tecnología y en las ramas productivas de alta tecnología.

A la luz de los problemas que enfrentan actualmente dichos países para garantizar una transformación productiva dinámica, esto implica un “trato especial y diferenciado” en diversos frentes, pero en particular en dos áreas críticas: 1) esquemas de protección a la propiedad intelectual que eviten crear costos excesivos a los países en desarrollo y no limiten en demasía las modalidades a través de las cuales puede concretarse la transferencia, y, por el contrario, creen incentivos claros a la transferencia de tecnología hacia estos países; y 2) instrumentos de fomento a nuevas exportaciones (“industrias incipientes de exportación”) que permitan diversificar la oferta exportadora y aumentar el valor agregado de las exportaciones. Todo esto exige, como es obvio, buscar los instrumentos apropiados para evitar que estos mecanismos generen una competencia estéril entre los países, orientada a atraer industrias susceptibles de relocalización.

Por último, para superar la tercera asimetría, la migración de mano de obra debe estar incluida plenamente en la agenda internacional mediante un marco de políticas migratorias, acordado a nivel mundial, y la estricta protección de los derechos humanos y laborales de migrantes, complementado con negociaciones y marcos regionales y bilaterales. Estos acuerdos deben contemplar, además, mecanismos complementarios que faciliten la migración, tales como el reconocimiento de las credenciales educativas, profesionales y laborales, la transferibilidad de los beneficios de la seguridad social y bajos costos para transferir las remesas.

Un sistema internacional “amigable” al desarrollo debe partir de la superación de las asimetrías básicas del orden global, pero no debe ignorar, en cualquier caso, que la responsabilidad del desarrollo recae en primera instancia sobre los propios países. Esto se ha reiterado en numerosas declaraciones internacionales, muy particularmente en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo que se llevó a cabo en Monterrey en 2002.²³ Responde, además, a un viejo postulado de la literatura sobre el desarrollo: que el desarrollo institucional y el de los mecanismos de cohesión social, y la acumulación de capital humano y capacidad tecnológica (“capital conocimiento”) son procesos esencialmente *endógenos*. Empleando un término del estructuralismo latinoamericano, en todos estos casos, el desarrollo solo puede darse “desde dentro”.²⁴ No hay modelos universales y hay, por lo tanto, un amplio espacio para

el aprendizaje y la diversidad institucional, y, como veremos más adelante, para el ejercicio de la democracia.

Sin embargo, el análisis previo implica que un sistema internacional “amigable” al desarrollo como este debe otorgar espacio suficiente para que los países en desarrollo adopten las políticas de desarrollo que estimen convenientes en sus circunstancias particulares —es decir, “espacios de política”, para utilizar el término de UNCTAD XI, que tuvo lugar en junio del 2004 en São Paulo—. Este espacio de políticas es particularmente crítico para el diseño de políticas y estrategias en tres áreas: 1) políticas macroeconómicas que reduzcan la vulnerabilidad externa y faciliten la inversión productiva; 2) políticas activas de desarrollo productivo que generen competitividad sistémica; y 3) políticas sociales ambiciosas diseñadas para aumentar la equidad y garantizar la inclusión social.^{15, 25, 26}

Una globalización más equilibrada

El difícil camino hacia una mejor gobernabilidad global

Como lo ha señalado con fuerza la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización,²⁷ el camino hacia un mejor balance de la agenda y los resultados de la globalización pasa inevitablemente por el desarrollo de una mejor gobernabilidad global. Sin embargo, el camino correspondiente es pedregoso, ya que las asimetrías que caracterizan la globalización actual y las tensiones distributivas que ha generado reflejan rasgos intrínsecos de la política y la economía política del mundo actual.

En efecto, no cabe duda de que el desequilibrio del proceso y de la agenda actual de la globalización refleja la mayor influencia que ejercen sobre ellos los países más poderosos y las grandes empresas multinacionales. Sin embargo, también es un resultado de la desorganización de otros actores y, en particular, de los países en desarrollo, en los debates internacionales. Este comportamiento no solo está vinculado al debilitamiento de los mecanismos históricos de acción concertada de los países en desarrollo (entre otros, el Grupo de los 77),* sino también a la “competencia de políticas” que ha generado la globalización misma: el incentivo a que cada uno de los países se muestre individualmente como el más atractivo para las inversiones, en una época de movilidad del capital y de creciente producción susceptible de relocalización.

La situación se ve indudablemente afectada por un elemento de política y economía política: la resistencia de la mayoría de los países a ceder su soberanía económica a las

* Recientemente, sin embargo, han surgido nuevas agrupaciones de países en desarrollo que cruzan fronteras regionales y han tenido una influencia considerable en las negociaciones comerciales (por ejemplo, el G-20 liderado por Brasil, y la coalición de países ACP y menos adelantados).

organizaciones internacionales. Bajo las vigorosas fuerzas del mercado que caracterizan a la globalización y que tienden a debilitar a los Estados-nación, así como de los procesos unilaterales de liberalización emprendidos simultáneamente por los países, las regulaciones gubernamentales se han debilitado en el mundo entero. Para muchos analistas esto constituye un adelanto, pero también es una fuente de graves distorsiones y riesgos. Además, si bien el regionalismo abierto es uno de los rasgos característicos de la globalización actual y en muchas regiones del mundo en desarrollo (entre otras América latina, el sureste de Asia y, más recientemente, África) se han desplegado importantes esfuerzos de integración, estos no se han traducido en fuertes coaliciones entre países en desarrollo. De hecho, fuera de la Unión Europea, los países no están dispuestos a ceder su soberanía, incluso a organizaciones regionales (y en la Unión Europea solo en forma limitada).

Estas características de la política y de la economía política han tenido consecuencias importantes para la reforma internacional. La más evidente es que los esfuerzos por lograr una reforma sustantiva han sido débiles. Además, ha impedido un proceso balanceado de negociación y, por ende, ha hecho que se subestimen o ignoren por completo los intereses de algunos actores. Por lo tanto, las asimetrías en las relaciones mundiales de poder y el alto costo de establecer coaliciones internacionales para compensarlas han adquirido cada vez mayor importancia.

La ausencia de esfuerzos sustantivos hacia la construcción de instituciones auténticamente internacionales implica que las instituciones que se han creado en el pasado a nivel nacional no existirán a nivel global, o solo tendrán funciones muy limitadas. Los arreglos internacionales incompletos que se pueden prever indican que los países deberán seguir reclamando autonomía nacional en áreas de importancia crítica, en particular la definición de la estrategia de desarrollo económico y social y, como hemos visto, "espacios de políticas" adecuados para instrumentarla. Más aún, según lo señalaremos más adelante, la autonomía nacional en esta esfera es el único sistema coherente con el fomento de la democracia a nivel mundial.

Una consecuencia adicional de lo anterior es que ninguna arquitectura internacional es neutra en términos de equilibrio en las relaciones internacionales de poder. En este sentido, un sistema internacional que dependa exclusivamente de unas pocas instituciones de alcance mundial será menos equilibrado que un sistema basado en una red de instituciones regionales; la posición de los países con muy escaso poder en el ámbito internacional mejorará, así mismo, si participan activamente en tales esquemas regionales. De hecho, estos esquemas ofrecen grados de autonomía y apoyo mutuo que los países no podrán alcanzar en forma aislada. Por consiguiente, el orden internacional debe ofrecer un amplio espacio para el funcionamiento de instituciones regionales fuer-

tes, evidentemente respetuosas de un orden global basado en reglas claras (es decir, un sistema de "regionalismo abierto"). De hecho, la construcción de una red de instituciones regionales fuertes puede ser el mejor conducto para estructurar gradualmente un mejor orden internacional.

Globalización y democracia

No obstante la fuerza de las asimetrías que caracterizan el sistema económico mundial y las tensiones distributivas que las acompañan, cabe recordar que la fase actual de globalización es un fenómeno multidimensional, que ha incluido también la extensión gradual de principios éticos comunes y objetivos internacionales de carácter social, consagrados tanto en las declaraciones y convenios internacionales de derechos humanos, como en las declaraciones y planes de acción de las cumbres de las Naciones Unidas, incluida la Cumbre del Milenio¹ y los Objetivos de Desarrollo del Milenio que de ella se derivaron. Estos objetivos y principios internacionales representan, en un sentido profundo, las "dimensiones sociales de la globalización". Estos procesos se arraigan, además, en una trayectoria de luchas de la sociedad civil internacional por los derechos humanos, la equidad social, la igualdad de género, la protección del medio ambiente y, más recientemente, la globalización de la solidaridad y el "derecho a ser diferente" (la pluralidad cultural).

Esta "globalización de los valores",^{15, 28} ha sido favorable para la extensión mundial de los regímenes democráticos y de una visión amplia de ciudadanía, basada en el respeto de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales; esto es, en un enfoque de diseño de las instituciones políticas, así como económicas y sociales, "basado en los derechos". Sin embargo, la coincidencia de este proceso con la liberalización de las fuerzas del mercado ha generado tensiones, sin que se hayan creado los mecanismos para atenuarlas. La razón básica de ello es que el proceso de globalización, al tiempo que ha promovido, en años recientes, la democracia y el establecimiento de metas sociales de carácter internacional, ha erosionado la capacidad de acción de los gobiernos. Ha retenido en manos de los Estados nacionales la compleja tarea de mantener la cohesión social, pero con márgenes de acción limitados para hacerlo. Más aún, como resultado de la homogenización normativa y del peso creciente de la condicionalidad en el apoyo financiero internacional, los espacios para la diversidad que exige la democracia se han venido reduciendo.

La ausencia de una verdadera internacionalización de la política es, en tal sentido, la paradoja principal que caracteriza al actual proceso de globalización. En otras palabras, la acentuación simultánea de las fuerzas democráticas y de las tensiones distributivas no ha estado acompañada de un fortalecimiento efectivo de instancias políticas que permitan reducir la tensión entre ambas. Aunque existen espacios incipientes de ciudadanía global, que toman la forma particu-

lar de luchas de la sociedad civil internacional, su capacidad para transformar la realidad sigue dependiendo de su incidencia en los procesos políticos nacionales.

Esto tiene implicaciones profundas para el ordenamiento internacional. Implica, en primer lugar, que es necesario crear espacios democráticos de carácter global. Sin embargo, este proceso será necesariamente lento e incompleto. Por ello, y en tanto las expresiones de la ciudadanía política sigan siendo esencialmente nacionales, implica que el fomento de la democracia como valor universal solo adquiere sentido hoy si se permite que los procesos nacionales de representación y participación determinen las estrategias de desarrollo económico y social y ejerzan una mediación eficaz de las tensiones propias del proceso de globalización. Esto concuerda, además, con la idea de que el desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano y de capacidad tecnológica ("capital conocimiento") son procesos esencialmente endógenos (véase la sección siguiente, sobre la exigibilidad de los compromisos sociales internacionales y la asistencia oficial para el desarrollo).

El apoyo a estos procesos endógenos, el respeto de la diversidad y la formulación de normas que le permitan florecer son elementos esenciales de un orden mundial democrático orientado al desarrollo. Esto significa, por lo tanto, que *el ordenamiento internacional debe ser firmemente respetuoso de la diversidad*, obviamente dentro de los límites de la interdependencia. También implica que una función esencial de los organismos internacionales es apoyar las estrategias nacionales que contribuyan a reducir, por la vía de la ciudadanía política, las profundas tensiones que existen hoy entre el principio de igualdad y el funcionamiento de los mercados globalizados.

La exigibilidad de los compromisos sociales internacionales y la asistencia oficial para el desarrollo

En un marco de derechos, la construcción de una agenda social mundial debe reconocer a todo miembro de la sociedad como ciudadano y, por lo tanto, como depositario de derechos económicos, sociales y culturales. El alcance internacional de las declaraciones y convenciones sobre derechos humanos, así como los compromisos internacionales adoptados en las cumbres mundiales, puede considerarse, por lo tanto, como la definición, aún incipiente, de un concepto de ciudadanía global.

Sin embargo, en esta materia, no ha habido un tránsito pleno de una institucionalidad nacional a una internacional. En efecto, el respeto a los derechos humanos y la responsabilidad por los logros en materia social siguen siendo responsabilidades esencialmente nacionales. Por otra parte, la aplicación de estas obligaciones se circunscribe a los Estados y no cubre explícitamente a otros agentes sociales. Por último, no existen hasta ahora métodos que garanticen la aplicación de estos derechos y compromisos en cada Estado nacional.

Una de las actividades esenciales en este campo es la producción, difusión y análisis de información sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales —y sobre la provisión de los "bienes públicos" o "de valor social" a través de los cuales estos se expresan—, así como sobre el cumplimiento de las metas acordadas en las cumbres mundiales. Estas evaluaciones periódicas deberían ser objeto de debate en foros nacionales representativos, que cuenten con una participación activa de los parlamentos y la sociedad civil. Un proceso de este tipo contribuiría, así, a crear una cultura de responsabilidad frente a los compromisos internacionales, cuya efectividad depende, por supuesto, de que conduzca a los ajustes necesarios en las políticas públicas. De esta manera, la rendición de cuentas en todos estos campos contribuiría a una *exigibilidad política* mucho más clara sobre los compromisos internacionales.

El mecanismo diseñado para dar seguimiento a las metas del milenio de las Naciones Unidas y la creciente visibilidad política de dichas metas pueden representar, en tal sentido, un avance. Será, por lo tanto, importante dar un seguimiento especial a esta experiencia y construir, a partir de ella, nuevos mecanismos de rendición de cuentas de alcance más amplio, que conduzcan eventualmente a una evaluación integral, que abarque no solo el respeto de las declaraciones y convenios sobre derechos humanos, sino también de otros cuerpos de derechos sociales reconocidos internacionalmente (los principios y derechos fundamentales del trabajo acordados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo y los derechos de los niños, las mujeres y los grupos étnicos) y los compromisos adquiridos en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, con los que están estrechamente relacionados.

Esta exigibilidad política puede ceder paso progresivamente, en algunos casos calificados, a la posibilidad de que los ciudadanos puedan *exigir judicialmente* el cumplimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, y de otros compromisos sociales internacionales, tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales competentes. Europa ha sido la única región del mundo en donde se ha dado este paso. En todos los casos, los compromisos y su

* El concepto de "bienes de valor social" captura lo que en la literatura de economía del bienestar se denomina "bienes meritarios". Así, los "bienes públicos" se concentran en la interdependencia de los consumidores y otros agentes económicos (en el caso de los bienes públicos, en el hecho de que el consumo es colectivo), mientras los "bienes de valor social" hacen énfasis en la decisión de la sociedad de proveer ciertos bienes a todos los ciudadanos, y es entonces compatible con el concepto de derechos económicos y sociales. Aunque la distinción entre estos conceptos tiene sentido en el marco de la economía del bienestar, el uso común del término "bienes públicos" en el análisis político y social usualmente los comprende a ambos. Así, como se señaló en el primer pie de página de este documento, el concepto de "bienes públicos globales" incluye en este contexto los objetivos sociales internacionales, en particular, los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

consecuente exigibilidad deben concordar con el grado de desarrollo de los países y, en particular, con su capacidad para alcanzar metas que puedan beneficiar efectivamente a todos los ciudadanos. Se evitará así, tanto el voluntarismo —cuyos ambiciosos objetivos sociales pueden exceder los medios disponibles para alcanzarlos y generar frustración— como el populismo —cuyos esfuerzos para satisfacer las demandas populares más allá de los medios fiscales disponibles puede generar efectos macroeconómicos adversos.

Por otra parte, es importante reconocer que la responsabilidad por la plena vigencia de los derechos y metas sociales supera las fronteras de lo estatal. Por este motivo, la propia comunidad internacional ha dado el paso a iniciativas novedosas de diverso tipo, entre las que se cuenta el concepto de responsabilidad social de las empresas. Una de las expresiones concretas de ello es el Convenio Global (*Global Compact*) de las Naciones Unidas, mediante el cual las empresas que lo suscriben se comprometen a promover el respeto de los derechos humanos en su ámbito de acción, a cumplir los derechos laborales básicos, a proteger el medio ambiente y, más recientemente, a combatir la corrupción.²⁹ Este proceso ha estado acompañado de iniciativas estrictamente privadas, tanto por parte de sectores empresariales como de movimientos sociales de distinto origen.³⁰ Estos principios y compromisos de responsabilidad social de las empresas han comenzado a estar sujetos a un seguimiento regular por parte de distintas organizaciones. Vale la pena agregar, sin embargo, que existe todavía amplia controversia entre quienes abogan por esquemas de responsabilidad empresarial de carácter obligatorio (principalmente organizaciones no gubernamentales) y quienes los consideran como marcos voluntarios que definen “mejores prácticas” que se irán extendiendo a través de la emulación (las organizaciones empresariales).

Por otra parte, las acentuadas desigualdades y asimetrías del orden global indican que la globalización económica no logrará el propósito de contribuir a la convergencia de los niveles de desarrollo de los distintos países si no está acompañada de flujos de recursos que estén orientados explícitamente a este objetivo. La Unión Europea ha sido, indudablemente, el proceso internacional en el que estos principios se han plasmado más claramente, a través de su política de “cohesión social”. Es sintomático de la filosofía política subyacente a estos acuerdos que la profundización de la integración económica en el último decenio del siglo XX estuvo acompañada por el fortalecimiento

de dicha política de cohesión.³⁰ No existe, sin embargo, ningún proceso de este tipo fuera del ámbito europeo ni ninguna experiencia similar fuera de dicho contexto. Por esta razón, como algunos analistas han argumentado, sería deseable extender esta experiencia a otros acuerdos regionales (véase, por ejemplo, Bustillo y Ocampo,³¹ con respecto a la aplicación de este marco a una posible área de libre comercio de las Américas).

A nivel global, el elemento crítico para la materialización de los derechos y metas mundiales en materia social ha sido y seguirá siendo la asistencia oficial para el desarrollo. Esta debería proporcionarse de conformidad con los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas (destinar en asistencia oficial el equivalente al 0,7% del producto interno bruto de los países desarrollados) y los criterios básicos definidos en la Cumbre de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo de 2002: dar prioridad a la lucha contra la pobreza y el “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las estrategias y políticas de desarrollo económico y social por parte de los países que las adoptan.³²

Referencias

1. Organización de las Naciones Unidas. Declaración del Milenio. Nueva York: ONU; 2000.
2. Kaul I, Conceicao P, Le Goulven K, Mendoza RU. (comps.) *Providing global public goods: managing globalization*. Nueva York: Oxford University Press; 2002.
3. Maddison A. *The world economy: historical statistics*. Paris: Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); 2003.
4. Cornia GA (ed.) *Inequality, growth and poverty in an era of liberalization and globalization*. London: Oxford University Press; 2004.
5. Galbraith J, Kum H. Estimating the inequality of household incomes: a statistical approach to the creation of a dense and consistent global data set. *Review Income Wealth* 2005;51 (1): 115-143.
6. Bourguignon F, Morrison C. Inequality among world citizens: 1820-1992. *Am Econ Rev* 2002; 92(4):727-744.
7. Berry A, Serieux J. All about the giants: probing the influences of world growth on income inequality at the end of the 20th century. *CESifo Econ Studies* 2004;50(1).
8. Berry A, Serieux J. *Riding the elephants: the evolution of world economic growth and income distribution at the end of the 20th Century*. Toronto: University of Toronto; 2002. Unpublished manuscript.
9. Dikhanov Y, Ward M. Evolution of the global distribution of income in 1970-1999. 53rd. Session of the International Statistical Institute. Seúl, 22-29 de agosto, 2001.
10. Milanovic B. True world income distribution, 1988 and 1993: first calculation base on household surveys alone. *Econ J* 2002; 112:51-92.

²⁹ Entre las iniciativas correspondientes se encuentran las directrices sobre empresas multinacionales preparadas por la OCDE en 2001, el Índice de Sostenibilidad de Dow Jones, la certificación internacional sobre gestión ambiental ISO14001 y el Índice de Responsabilidad Corporativa, promovido por la empresa inglesa Business and the Community y asociado al índice bursátil británico (Financial Times Stock Exchange).

11. Bhalla S. *Imagine there's no country: poverty, inequality and growth in the era of globalization*. Washington, D.C.: Institute for International Economics; 2002.
12. Sala-i-Martin X. *The world distribution of income (estimated from individual country distributions)*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER); 2002. (Working Paper Series, No. 8933).
13. Sutcliffe B. *World inequality and globalization*. *Oxford Review Econ Policy* 2004; 20(1):15-37.
14. Ocampo JA, Parra MA. *Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX*. *Rev CEPAL* 2003; 79:7-36.
15. Ocampo JA, Martín J. *Globalización y desarrollo: una reflexión desde América Latina y el Caribe*. Bogotá: CEPAL/Alfaomega; 2003.
16. Prebisch R. *Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico*. p. 3-89. En: Organización de las Naciones Unidas, CEPAL. *Estudio económico de América latina, 1949*. Nueva York, NY: ONU; 1950.
17. Eichengreen B, Hausman R, Panizza U. *Currency mismatches, debt intolerance and original sin: why they are not the same and why they matter*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER); 2003. (Working Paper Series, No. 10036).
18. Kaminsky G, Reinhart CM, Végh CA. *When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER); 2004. (Working Paper Series, No. 10780).
19. United Nations. *World economic and social survey 2004: international migration*. New York: United Nations; 2004.
20. Rodrik D. *Has globalization gone too far?* Washington D.C.: Instituto de Economía Internacional (IIE); 1997.
21. Prebisch R. *Nueva política comercial para el desarrollo México*: Fondo de Cultura Económica; 1964.
22. Chang HJ. *Kicking Away the ladder: development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press; 2002.
23. Organización de las Naciones Unidas. *El Consenso de Monterrey. Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. Monterrey, México, 18-22 de marzo de 2002.
24. Sunkel O. (comp.) *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América latina*. México, DF: Fondo de Cultura Económica; 1991. (Lecturas, N.º 71).
25. Ocampo JA. *Retomar la agenda del desarrollo*. *Rev CEPAL* 2001;74:7-19.
26. ———. *Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá: Grupo Editoria Norma; 2004.
27. Organización Internacional del Trabajo. *Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*. Ginebra: OIT; 2004.
28. Comisión Económica para la América latina y el Caribe (CEPAL). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Bogotá: CEPAL/Alfaomega; 2000.
29. Organización de las Naciones Unidas. *Convenio global compac*. [Sitio en internet]. Disponible en: www.unglobalcompact.org.
30. Marín M. *Integración y cohesión: la experiencia europea VI Reunión del Circulo de Montevideo*. Santo Domingo, República Dominicana, 12 y 13 de noviembre de 1999.
31. Bustillo I, Ocampo JA. *Asymmetries and cooperation in the FTAA*. p. 723-753. En: Estevadeordal A. *et al* (eds.). *Integrating the Americas: FTAA and beyond*. Londres: Harvard University; 2004.