

**LA MUNDIALIZACIÓN DE LA  
ECONOMÍA, EL DESARROLLO  
ECONÓMICO Y LOS DERECHOS  
SOCIALES FUNDAMENTALES**

Álvaro Espina

**REVISTA  
de  
TRABAJO**

PUBLICADO EN:

*Revista de Trabajo* (1994), año 1, n° 3, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social,  
Argentina, pp. 17-44.

# LA MUNDIALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA, EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LOS DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES

Álvaro Espina

## INTRODUCCIÓN

La globalización de las actividades económicas es un fenómeno que ha irrumpido en nuestra vida cotidiana y que condiciona la forma en que percibimos la realidad y las expresiones con las que nos referimos a ella. Hoy es relativamente frecuente cifrar los objetivos de la política de bienestar de los países apelando a un término que empieza a alcanzar una resonancia mítica: la competitividad. Michael E. Porter es el principal patrocinador de la idea, mientras que Paul Krugman (<sup>1</sup>) considera abusivo trasladar el concepto de competitividad desde el ámbito de la empresa al de las naciones, señalando que para estas últimas, en la mayoría de los casos, debería hablarse más bien de productividad y asignación eficiente de recursos. Sin entrar en el fondo de la delimitación conceptual ni tomar partido en el debate, parece evidente que al elegir la competitividad como criterio sintético del desempeño económico de los países estamos tomando la parte por el todo, con lo que nuestro *leit-motiv* viene a ser una sinécdoque en la economía expresiva de la colectividad.

Cuando se aplica a grandes áreas económicas regionales, como Estados Unidos, la Unión Europea o Japón, la utilización abusiva de este tropo puede introducir sesgos peligrosos y legitimar prácticas y orientaciones contraproducentes. En cambio, el problema es mucho menos relevante si solo se pretende que el *leit-motiv* surta efectos a escala de países pequeños, sobre todo si el significado práctico que adopta no es defensivo, sino que se centra en la eliminación de desventajas competitivas mediante la aplicación de una política de convergencia de las variables macroeconómicas nacionales con las del entorno. Las ideas de homologación e integración internacional que comporta la política de competitividad son extraordinariamente útiles en países con tradición proteccionista, lo que resulta aplicable a España y a Argentina.

Además, el paradigma de la competitividad proyectado sobre las naciones comporta la adopción de una política de especialización y de concentración selectiva de esfuerzos en aquellas áreas de actividad en las que cada país está construyendo ventajas competitivas,

---

<sup>1</sup>.- Vid. Michael E. Porter, *La ventaja Competitiva de las Naciones*, Plaza y Janés, Barcelona 1991, y P. Krugman, "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, marzo-abril 1994, vol. 73, nº 2, págs 28-44.

sobre las que se puede y se debe incidir con políticas activas practicadas desde las instancias públicas <sup>(2)</sup>.

Así pues, en tanto que catalizador de políticas, el *leit-motiv* de la competitividad puede ser muy funcional y resultar perfectamente compatible con la configuración del nuevo Sistema Económico Internacional. El progreso hacia la apertura de los intercambios requiere una doctrina generalmente compartida, equivalente a la de la ventaja comparativa, que acompañó a la primera etapa de formación del sistema internacional de libre comercio entre 1870 y 1914. Como se sabe, esta doctrina clásica es la base de la llamada teoría pura del comercio internacional, según la cuál la especialización comercial de los países se explica por las diferencias entre ellos en cuanto a dotación de factores. En el modelo Heschker-Ohlin <sup>(3)</sup>, la dotación relativa de factores explica las diferencias de precios de los mismos entre países, y el equilibrio general solo se alcanza mediante el libre comercio, que termina por ecualizar los precios de los factores, ya que la especialización de los países en la producción de los bienes que utilizan intensivamente el factor más abundante en cada uno de ellos hace que aumenten sus precios. Esta doctrina fue reformulada por Samuelson en 1948-1949 <sup>(4)</sup>, y contribuyó considerablemente a la reconstrucción del sistema durante la posguerra.

El modelo hizo agua porque se basaba en el supuesto de unas diferencias no explicadas de productividad del trabajo entre países; porque trataba a la tecnología como un bien público gratuito en términos internacionales, y porque consideraba al capital como un factor con total movilidad, lo que fue contradicho por los hechos. Buena parte del trabajo teórico realizado en los últimos cuarenta y cinco años ha consistido en analizar las causas de que sus previsiones no fueran cumplidas, de modo que el modelo se utilizó como patrón para medir las "imperfecciones" del mercado.

El llamado paradigma de las economías de escala abandonó los supuestos en los que se apoyaba este modelo, y recomendó a los países atrasados adoptar decisiones institucionales que quebrasen la tendencia del mercado de capitales a financiar actividades intensivas en alta tecnología y en economías de escala <sup>(5)</sup>. La evolución tecnológica registrada a partir de comienzos de los ochenta <sup>(6)</sup> ha proporcionado esa alternativa, al generalizar el nuevo

---

<sup>2</sup>.- Se trata de lo que la literatura denomina ventajas absolutas, y no simplemente ventajas relativas derivadas de los costes comparados. Es lástima que al análisis de estas últimas se haya dedicado tanto esfuerzo científicamente improductivo por parte de los cultivadores de la teoría pura del comercio internacional: vid. José Antonio Alonso, "Ventajas comerciales y competitividad, aspectos conceptuales y empíricos", *ICE*, nº 705, Mayo 1992, págs. 38-76.

<sup>3</sup>.- Una exposición didáctica del modelo y de la evolución de la economía internacional puede verse en Bo Södersten, *International Economics*, Macmillan, varias ediciones (primera edición, 1970).

<sup>4</sup>.- P.A. Samuelson, "International Trade and the Equalisation of Factor Prices", *Economic Journal*, 58, Junio 1948, págs. 163-184, e "International Factor-Price equalization once Again", *Ibid*, 59, Junio 1949, págs. 181-197.

<sup>5</sup>.- Vid. David Félix, "The Technological Factor in Socioeconomic Dualism: Towards an Economy-of-Scale Paradigm for Development Theory", en Manning Nash (ed.) *Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Bert Hoselitz*, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 25, suplemento, 1977, págs. 180-211.

<sup>6</sup>.- Michael J. Piore y Ch. F. Sabel, *La segunda Revolución Industrial*, Alianza Universidad, Madrid, 1990

paradigma de las economías de alcance <sup>(7)</sup>, a partir de la constatación de la tendencia hacia la flexibilización de los sistemas productivos, con el que se recupera para las pequeñas unidades de producción una capacidad competitiva anteriormente perdida.

Pese a esta evolución de la teoría del desarrollo económico y de la práctica industrial, subsiste la necesidad de contar con una explicación plausible de las ventajas del libre comercio, en ausencia de la cuál éste no podría mantenerse a largo plazo. Además, dadas las evidencias disponibles acerca de la desigual capacidad competitiva de los países, resultaría muy difícil mantener la defensa pasiva de un sistema internacional abierto sin contar con herramientas políticas de intervención activa del Estado para favorecer la competitividad de las naciones, en una línea compatible con las regulaciones y el funcionamiento del sistema internacional. La doctrina de la ventaja competitiva proporciona, en mi opinión, esta herramienta, sin distorsionar las reglas de la libre competencia, impulsando el apoyo de los gobiernos a los procesos de especialización industrial y comercial. Se trata de la versión moderna de la ventaja comparativa, aunque en este caso no se razona en términos estáticos de dotación pasiva de factores, sino de construcción activa y dinámica de ventajas competitivas derivadas del desarrollo de capacidades específicas en cada país. Algo que, como veremos, es aplicable tanto a los países desarrollados como a los en vías de desarrollo.

En la primera parte de este trabajo se considera a grandes rasgos el estado en que se encuentra el sistema internacional de comercio. En la segunda, se explora la historia y se evalúan las perspectivas del desarrollo económico desde el punto de vista del crecimiento y de la cohesión internacional, mientras que en la tercera parte se analiza el problema desde la óptica de la distribución, para concluir con unas reflexiones del papel que puede desempeñar el acervo de derechos sociales fundamentales -supervisado internacionalmente por la OIT-, en el avance armonioso del crecimiento, la cohesión internacional y la distribución de los frutos del desarrollo económico.

## **1.- EL SISTEMA INTERNACIONAL DE LIBRE COMERCIO**

La firma en Marrakech del acta final de la Ronda de Uruguay del GATT el 15 de abril de 1994 ofrece la mejor ocasión para recordar que el principal impulso a la modernización económica e industrial de los países ha provenido generalmente del comercio internacional. Como se sabe, la primera etapa de la formación de la economía mundial, tal y como hoy la conocemos, se produjo entre 1870 y 1914 -período durante el cuál el volumen del comercio mundial se multiplicó por tres-, y tuvo a Londres como centro y plaza de referencia. El fenómeno estuvo asociado al impresionante desarrollo de la navegación marítima y del ferrocarril, ya que durante esta etapa -en la que se construyeron los canales de Panamá y Suez- se multiplicaron por veinte la potencia de los buques de línea y por cinco la extensión de la red mundial de ferrocarriles, que superó el millón de kilómetros. El tránsito entre la empresa de tipo doméstico y la sociedad de responsabilidad limitada como forma predominante de organización empresarial, con los correspondientes cambios en la forma de dirigir los negocios, fue el correlato del proceso <sup>(8)</sup>.

---

<sup>7</sup>.- Alfred D. Chandler Jr., *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1990

<sup>8</sup>.- En Gran Bretaña el número de compañías registradas pasó de 8.692 en 1885 a 62.762 en 1914. William Ashworth, *A Short History of the International Economy. 1850-1950*, Longmans, Londres, 1952, pág 94.

## 1.1. Los orígenes del sistema internacional de libre comercio

En 1860 el tratado anglo-francés de comercio había introducido la cláusula de nación mas favorecida, y el mecanismo fue extendiéndose mediante negociaciones y tratados bilaterales entre los distintos países de Europa. La adopción, entre 1863 y 1874, del patrón oro para las monedas de los principales países de Europa, y el impulso a las inversiones extranjeras -principalmente desde Londres, que controlaba más del cuarenta por ciento de las inversiones extranjeras totales- permiten situar en esa etapa la formación del sistema multinacional de comercio. Sin embargo, durante todo este período fundacional los intercambios internacionales se caracterizaron por una profunda asimetría y dualidad, ya que los países menos industrializados proporcionaban materias primas y mercados para los excedentes comerciales, y los países desarrollados controlaban las inversiones (incluidas las realizadas en EE.UU. y Rusia, que eran grandes prestatarios), la industria, y la dirección del comercio.

El fin de la Primera guerra mundial significó la decadencia de Europa, ya que la brutal destrucción que la guerra produjo obligó a Europa a importar -lo que impulsó el crecimiento de la producción en otras áreas-, a endeudarse, e incluso a regenerarse demográficamente, recibiendo inmigración. Con ello se inició la escalada de Estados Unidos hacia la hegemonía económica mundial. Al mismo tiempo, el exceso de capacidad en muchas industrias, desarrolladas durante la guerra, y los cambios en las pautas de la demanda obligaron a introducir esquemas de racionalización, lo que constituyó el caldo de cultivo para actitudes defensivas y suscitó la conveniencia de ampliar la cooperación en materia de política industrial en Europa. De una manera todavía tímida y apresurada, el Tratado de Versalles de 1919 había iniciado la regulación de las cuestiones económicas y comerciales internacionales -lo que se vio acompañado de un serio debate sobre reglas sociales, que condujo mas tarde a la fundación de la OIT-. Sin embargo, el artículo 23.e del Pacto de la Sociedad de las Naciones apenas articuló esta preocupación naciente, que se vio obstaculizada por el fenómeno de la devolución de las deudas y las "reparaciones" de guerra.

Tras la reconstrucción (<sup>9</sup>), la conferencia de Ginebra de 1927 trató de sentar las bases de una nueva etapa de prosperidad, pero en realidad tan solo sirvió para definir la estructura general de la economía de entonces. La conferencia constató la difusión del fenómeno de la industrialización por todo el mundo y el aumento del comercio internacional. Europa, inmersa en el ascenso de los sentimientos nacionalistas, no estaba preparada para afrontar esta nueva situación, por lo que la conferencia concluyó simplemente aconsejando la disminución de las aduanas, para facilitar los intercambios. Los debates sobre estas cuestiones en la Sociedad de Naciones tampoco lograron hacerlas avanzar gran cosa y habría que esperar al Informe Bruce, antes de la Segunda guerra mundial para que apareciesen las ideas que se llevarían después a la Carta de las Naciones Unidas (<sup>10</sup>).

Con la llegada de la crisis de 1929 y la gran depresión que la siguió, esta falta de ordenación condujo a violentas fluctuaciones de los precios y a la mas absoluta segmentación

---

<sup>9</sup>.- En 1925 la producción europea recuperó los niveles absolutos -pero no relativos, que tendrían que esperar hasta 1929- de 1913. Precisamente entonces se reinició el crecimiento del comercio internacional, cuyo volumen -aunque no su valor- creció un 20 % entre 1925 y 1929: vid. W. Ashworth, *op. cit.*, pág 194.

<sup>10</sup>.-Jean Halpérin, "Les conférences économiques de l'entre-deux-guerres: climat, résultats et leçons", *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, Basilea, 1952, págs. 361-376.

del mercado mundial, con la coexistencia de fenómenos de total saturación para determinados productos en ciertos mercados y la mayor escasez de los mismos productos en otros. François Perroux denunció esta situación como "la quiebra de la sociedad mercantil", fraguada antes de la guerra <sup>(11)</sup>. Tras la caída de la bolsa americana de octubre de 1929, los Estados Unidos interrumpieron sus préstamos a Europa, lo que precipitó la extensión de la crisis e interrumpió la precaria prosperidad por la que atravesaba la economía europea. El propio Keynes apostó del libre comercio, al declarar ante el Comité MacMillan -en febrero de 1930- que las barreras proteccionistas -aunque no fuesen aconsejables como política a largo plazo- podían aliviar los problemas del momento. Gran Bretaña aprobó la *Import Duties Act* en 1932. La reacción, prácticamente inmediata y general, consistió precisamente en elevar hasta el máximo las barreras aduaneras, con lo que en tres años el comercio mundial disminuyó en volumen en una cuarta parte, los precios se redujeron a la mitad, y el valor de los intercambios cayó hasta poco más de la tercera parte. El 21 de septiembre de 1931, al abandonar Gran Bretaña el patrón oro -que era uno de los pilares básicos del sistema, pese a la relativa escasez de las reservas de oro británicas <sup>(12)</sup>-, las políticas deflacionistas y la defensa del valor de las monedas dejaron paso poco a poco a políticas reactivadoras y a devaluaciones defensivas: en 1935 el mundo se había dividido económicamente en cinco grandes bloques monetarios y comerciales: el de la esterlina, el del dólar, el del oro, el del yen, y el sistema de control de cambios, dominado por Alemania. En la segunda mitad del decenio los avances hacia el restablecimiento del comercio internacional se registraron dentro de cada área, y a través de acuerdos bilaterales de pagos internacionales. La inexistencia de un sistema monetario internacional significó *de facto* el cese de las inversiones exteriores a largo plazo.

## 1.2. El GATT y el sistema internacional de libre comercio

La reconstrucción del sistema económico internacional tras la Guerra comenzó en Bretton Woods en el verano de 1944 y se inició precisamente con la formación de un sistema multilateral de pagos internacionales y la creación del Fondo Monetario Internacional, como institución de salvaguardia de un sistema ordenado de regímenes cambiarios, y con el objetivo de fomentar la cooperación monetaria, la estabilidad de los tipos de cambio, la supresión de las restricciones cambiarias y el ajuste de las balanzas de pagos. Asimismo, se dotó al FMI de una cierta capacidad para apoyar a los países en las crisis monetarias, lo que con el tiempo dio origen a la aparición de un nuevo instrumento de liquidez internacional: los DEG, ó derechos especiales de giro <sup>(13)</sup>.

---

<sup>11</sup>.- Esta quiebra fue especialmente dura para los países más abiertos hasta entonces al comercio mundial, como los de Iberoamérica, que vieron caer sus ingresos por importaciones en un 60% entre 1929 y 1932. Este hecho explica, en parte, la renuencia iberoamericana a reemprender la vía del librecambio, ya que entre 1930 y 1950 su desarrollo aislado resultó más que aceptable en términos relativos. Tales reticencias impidieron que la zona se beneficiase de la fuerte expansión del comercio internacional del período 1950-1970. Vid. Angus Madison, "Economic and Social Conditions in Latin American, 1913-1950", en *Long-Term Trends in Latin American Economic Development*, Miguel Urrutia (ed.), BIRD, Washington, 1991, págs. 2-22.

<sup>12</sup>.- En seis meses el patrón oro fue suspendido legalmente por 24 países, y, en la práctica, por otros 18. La Conferencia Económica Mundial (abril-junio de 1933) fue un fracaso. Vid. W. Ashwort, *op. cit.*, pág. 209-213.

<sup>13</sup>.- Para un breve balance institucional del funcionamiento del sistema y de las perspectivas de reforma, vid: Michel Camdessus, *El futuro del Sistema Monetario Internacional cincuenta años después de Bretton Woods*, alocución del Director gerente del FMI, Fundación Ramón Areces,



El fracaso de las políticas proteccionistas de la preguerra condujo al intento de constitución de la Organización Internacional de Comercio en Ginebra en 1947. La frustración del intento no impidió la conclusión de 123 acuerdos bilaterales entre 23 países, que se transformaron en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). A través de este comienzo posibilista -pero que afectaba aproximadamente a la mitad del comercio mundial de entonces- el principio de la libertad de comercio volvió a convertirse en la norma sobre la que había de reconstruirse el sistema económico internacional.

Básicamente el GATT consiste en la eliminación de las restricciones cuantitativas -o contingentes de importación- y de las restantes barreras tradicionales al comercio, y en la reducción de los aranceles, que es el único mecanismo de protección admitido. La regla de prohibición de las restricciones cuantitativas solo admite excepciones tasadas. Por lo que se refiere a los aranceles, su reducción drástica admite la negociación para consolidar un trecho de los niveles arancelarios existentes a la firma del acuerdo -o en el momento de la adhesión de nuevos países-, prohibiéndose su rebasamiento unilateral.

El Acuerdo se apoya, además, en la afirmación de tres principios básicos <sup>(14)</sup>, vinculantes para las políticas comerciales de los países miembros del GATT: a) el principio de transparencia o publicidad de toda su normativa de comercio internacional; b) la "cláusula de nación más favorecida", por la que toda concesión comercial de un país a cualquier otro se extiende a todos los signatarios, sin discriminar entre orígenes de las mercancías, y, c) el principio de "trato nacional", por el que las importaciones, una vez realizadas, no pueden recibir un trato peor que la producción nacional de mercancías equivalentes.

Las sucesivas Rondas del GATT han ido reduciendo los niveles arancelarios iniciales y precisando el acervo de la normativa acordada. En la primera época (Ginebra/1947-Dillou/1961) se negociaron cinco Rondas y se pasó de los 23 países iniciales a 45 partes contratantes. Los países en desarrollo, cuya producción comenzó a salir a los mercados internacionales, se agruparon en el llamado "grupo de los 77" para presentar y negociar sus problemas conjuntamente. Al término de este período (1963) es cuando se produce la adhesión de España, que se autocalificó como país en desarrollo.

Durante la segunda etapa (1964-1980) se produjeron dos nuevas Rondas: la *Ronda Kennedy* y la *Ronda Tokio*. Durante la primera se negoció una reducción del arancel del 50 % y concesiones que afectaron a cuarenta mil millones de dólares de comercio; se inició la elaboración del catálogo de barreras no arancelarias, que habría de servir de base para la elaboración de los códigos *antidumping*, y se adoptó un primer régimen especial para los textiles, que serviría de base para el acuerdo multifibras de 1973. En este período se adhirieron muchos países en desarrollo y algunos países de economía centralizada.

---

Madrid, 9-V-1994, 16 págs., mimeo. La posición de Camdessus es mucho más modesta que la secuencia de ambiciosas propuestas que han jalonado la existencia del Fondo: aboga por reforzar las facultades de coordinación del FMI; impulsar el fortalecimiento de las zonas regionales de unión monetaria (empezando por la UEM europea); eliminar por completo las restricciones cambiarias (generalizando primero las de cuenta corriente -que ya son cumplidas por 88 países-, y avanzando rápidamente en las de capitales), y fortalecer la capacidad de intervención en las crisis mediante una asignación de 36.000 millones de DEG en cinco años.

<sup>14</sup>.-Juan Antonio Castillo Urrutia, "Del GATT a la OMC", *La Ronda Uruguay del GATT, BICE*, Número extraordinario, mayo 1994, pág 5.

En la *Ronda Tokio* (1973-1979) se negoció una nueva reducción arancelaria del 34 % y descrestes de aranceles elevados, lo que afectó a intercambios por un valor de trescientos mil millones de dólares; se elaboraron códigos de buena conducta y reglas *antidumping*; se suprimieron obstáculos técnicos; se introdujo una cierta disciplina en materia de subvenciones a la exportación, y, finalmente, se adoptaron el Código de aeronaves civiles, el Código de Compras Públicas, y normas sobre precios de garantía en productos lácteos y carne de bovino. No prosperó, en cambio, el proyecto de Código sobre mercancías falsificadas.

La etapa recién terminada (1980-1993) es, sin duda, la más turbia del GATT. Las crisis económicas ocurridas entre mediados de los años setenta y mediados de los ochenta dieron lugar a la aparición de una serie de políticas defensivas por parte de los gobiernos, que distorsionaron la competencia internacional y llegaron a poner en peligro el mantenimiento del sistema, con la consiguiente amenaza de marcha atrás en el camino recorrido desde 1947. Si desde los años cincuenta hasta comienzos de los setenta los ataques teóricos a la libertad de comercio se habían fundamentado en las imperfecciones de los mercados de factores -con la vuelta a las teorías sobre las empresas nacientes<sup>(15)</sup>, por parte de los países subdesarrollados-, en los ochenta la base argumental provino de las imperfecciones en los mercados de productos -lo que, paradójicamente, acabó por dar lugar a un verdadero proceso contra el coste adicional de las políticas corporativistas parasitarias, que suelen favorecer a los grupos mejor situados para reclamar intervenciones correctoras y proteccionistas<sup>(16)</sup>-.

Aunque el buen sentido ha acabado imponiéndose, en el entretanto el fantasma del proteccionismo recorrió de nuevo la escena internacional<sup>(17)</sup>: ayudas públicas para la reconversión de sectores industriales, fortalecimiento de las subvenciones a la agricultura, aumento de las restricciones al comercio de textiles, elevación de barreras no arancelarias -hasta cubrir a un 18% de las importaciones de los países avanzados-, y de las restricciones cuantitativas -hasta niveles del 12% en la CE, del 16% en EE.UU. y del 20% en Japón<sup>(18)</sup>-.

---

<sup>15</sup>.- El *infant-industry principle* fue recomendado por primera vez por John Stuart Mill, como medida temporal y para naciones jóvenes y emergentes. Bajo el paradigma de las economías de escala, Harry G. Johnson niega que la medida tenga la menor utilidad, dado que los mercados nacionales no tienen tamaño adecuado para beneficiarse de ellas. Vid. J.J. Spengler, "John Stuart Mill on Economic Development", en B. J. Hoselitz, J.J. Spengler *et alia*, *Theories of Economic growth*, The Free Press of Glencoe, Illinois, 1960, págs. 113-154. También H.G. Johnson "Changing views on Trade and Development. Some Reflections", en *Essays in Honor of Bert Hoselitz*, cit., pág. 369.

<sup>16</sup>.- Un recorrido magistral, breve y accesible, por todo el largo e intrincado debate teórico en favor del libre comercio durante el siglo XX, puede verse en Jagdish Bhagwati, "Free Trade: Old and New Challenges", *The Economic Journal*, 104, Marzo 1994, págs 231-246. En palabras de este autor, aunque los ochenta empezaron con demandas proteccionistas por parte de los países desarrollados "... it ended with the proponents of the theory backing off into free trade and with the new developments in the political-economy theory of DUP (directly unproductive profit-seeking) and rent-seeking activities strengthening the case against protection", *Ibid.*, pág.238. El problema aumenta, además, allí donde existen distorsiones en el mercado de trabajo, que resultan agravadas por la protección. Vid. Jaime de Melo y David Tarr, "Industrial policy in the Presence of Wage distortions: The case of the US Auto and Steel industries", *International Economic Review*, vol. 34, nº 4, Nbre. 1993, págs. 833-851.

<sup>17</sup>.- Alvaro Espina, "Un fantasma proteccionista recorre Europa", *El País*, 5-VIII-1991.

<sup>18</sup>.- A. Olechowski, "Nontariff Barriers to Trade", en J.M. Finger y A. Olechowski (eds.), *The Uruguay Round: A Handbook in Multilateral Trade Negotiations*, World Bank, Washington, 1987, y W.E. Takacs, "Import-Increasing Quantitative Trade Restrictions", en Jaime de Melo y André Sapir,



políticas de "comercio administrado", confusión sobre los instrumentos de la política industrial, etc.

En cualquier caso, y pese a todas las fragilidades del sistema y a las turbulencias del último período, al amparo del acuerdo inicial y de las Rondas sucesivas el comercio mundial ha conocido una progresión impresionante: en cuarenta años, mientras la producción mundial se multiplicó por seis, las exportaciones mundiales se multiplicaron por doce. En el caso de los productos industriales, las exportaciones se multiplicaron por veinte, con un crecimiento ocho veces superior al de la producción industrial. Limitando las referencias al período 1960-1990, la creciente integración comercial internacional se ha manifestado al menos en tres fenómenos <sup>(19)</sup>:

-el comercio mundial creció a un ritmo mayor que la producción (con tasas acumulativas del 6 % y el 4 %, respectivamente)

-lo mismo ocurrió con la inversión exterior directa, especialmente durante los años ochenta, en que se multiplicó por cuatro, frente a un multiplicador de 1,7 para las exportaciones nominales <sup>(20)</sup>.

-las empresas trasnacionales han extendido el ámbito de sus actuaciones: las exportaciones desde filiales de trasnacionales norteamericanas instaladas fuera de EE. UU. significaban el 25 % del total de las exportaciones norteamericanas durante los años sesenta, mientras que esa proporción se triplicó en dos décadas (ascendió al 75 % durante los ochenta).

Esta progresión solo se explica por la conjunción de una serie de factores, y no solo por la reducción de barreras arancelarias: la reducción de los costes de transporte y de comunicaciones; la influencia de los cambios técnicos sobre los factores de localización industrial, y la homogeneización de las pautas de consumo han sido otras causas reiteradamente citadas. Pero es incuestionable que la reducción del nivel medio de protección nominal en los países industrializados -desde un 40% a mediados de los años treinta, a un 25 % en los años cincuenta y a un 5 % en los años noventa <sup>(21)</sup>-, es un factor explicativo fundamental.

### **1.3. La Ronda Uruguay y la OMC**

Como ha sido reiteradamente señalado, el *hándicap* principal del GATT ha consistido en que su cumplimiento no ha contado con la supervisión de ninguna organización de

---

*Trade Theory and Economic Reform. Essays in Honor of Béla Balassa*, Basil Blackwell, Cambridge, Mass. 1991, pág. 45.

<sup>19</sup>.- GATT, *El comercio Internacional*, vol. I, Ginebra, 1990.

<sup>20</sup>.- Un análisis y una prognosis de la expansión y de las principales pautas de las inversiones extranjeras durante el último decenio, en comparación con lo ocurrido en etapas anteriores, puede verse en Dominique de Laubier, "Une décennie d'expansion des investissements directs. Une analyse détaillée de la provenance et de l'orientation des investissements a l'étranger", *Economie Internationale*, nº 56, 4º trimestre 1993, págs. 3-26.

<sup>21</sup>.- Robert E. Baldwin, "Measuring the Effects of Nontariff Trade Distorting Policies", en Jaime de Melo y André Sapir, *Trade Theory and Economic Reform ...*, citado, pág. 40, nota 1. También, Business Intelligence Program, *International Trade in the 90s*, Report nº 799, 1991.

vigilancia y sanción multilateral efectiva. Si a ello se une la falta de reglamentación en muchas materias, no es difícil comprender la proliferación de conflictos y la aparición de mecanismos heterodoxos de solución de los mismos, con la imposición de medidas unilaterales, la exigencia de "autolimitaciones" abusivas sobre los países mas débiles, y el mantenimiento por parte de estos últimos de prohibiciones y restricciones proteccionistas, contrarias al Acuerdo General. En este contexto, la tendencia a la regionalización del comercio, iniciada durante el período mas reciente, se aceptó como un mal menor para evitar la disgregación del sistema. Finalmente, el pronunciamiento favorable del GATT y del FMI respecto a los procesos de estrechamiento de lazos de cooperación regional <sup>(22)</sup> y el rumbo constructivo que han acabado adoptando aconsejan contemplarlos como avances compatibles con el proceso de liberalización y como instrumentos imprescindibles para consolidar de forma realista y duradera el nuevo sistema internacional, construyéndolo "desde abajo y no desde arriba" <sup>(23)</sup>.

Además de estas amenazas de vuelta atrás, la exclusión de la agricultura y del textil del acuerdo inicial ya resultaba inadmisibles para los países menos desarrollados, mientras que la de los servicios dejaba fuera de la regulación liberalizadora a intercambios que, impulsados por la revolución de la telemática, han llegado a suponer casi la quinta parte de los productos y crecen a un ritmo que es un 25% superior <sup>(24)</sup>. Se imponía, pues, un nuevo impulso liberalizador, de reordenación y de reforzamiento del sistema de reglas y disciplinas, que fueron los objetivos para los que se abrió en 1986 la Ronda Uruguay. Su conclusión, prevista inicialmente para 1990, se ha dilatado hasta finales de 1993, lo que refleja la complejidad de los acuerdos <sup>(25)</sup>, el gran número de participantes y el antagonismo de los intereses enfrentados.

La Ronda Uruguay, cuya firma se produjo el 15 de abril de 1994, ha servido precisamente para abordar esos problemas y para subsanar las insuficiencias en la capacidad de resolución de conflictos derivadas de la inexistencia de una organización permanente. La conclusión de esta octava ronda de negociaciones ha zanjado las principales amenazas que se cernían sobre el comercio mundial: se han incorporado al Acuerdo general la agricultura, los textiles y los servicios -aunque estos últimos, con restricciones, dentro del GATS-; se establecen compromisos de acceso a los mercados; se elevan sustancialmente las importaciones de los países desarrollados libres de derechos arancelarios, y se reducen o consolidan los restantes; en el *Entendimiento* sobre normas y procedimientos de solución de

---

<sup>22</sup>.- "Vinculaciones entre la política económica de los países industriales y en desarrollo, con especial hincapié en los aspectos relativos al comercio. 3: Acuerdos comerciales regionales", Documento conjunto del FMI y el BM, *Cuestiones relativas al desarrollo*, Comité para el Desarrollo, n° 29, 28 abril 1992, pág. 46. También: Colin Kirkpatrick, "Regionalisation, Regionalism and East Asian Economic Cooperation", *The World Economy*, vol 17, n° 2, marzo 1994, págs 191-201. Richard Balwin, *Towards an Integrated Europe*, Centre for Economic Policy Research, Londres 1994.

<sup>23</sup>.- Se trata de una idea que ya había sido sugerida por Richard Gardner y recogida por Goran Onlin en 1982: "La negociación del Orden Económico Internacional", *Teoría y experiencia del Desarrollo Económico. Ensayos en honor de Sir W. Artur Lewis*, Mark Gersovitz et alia (Comps), FCE, 1985 (1ª edición inglesa 1982), pág. 270.

<sup>24</sup>.- "Servicios a la industria, competitividad y balanza de pagos", Secretaría General Técnica, BICE, n° 2410, 25 abril-mayo 1994, pág. 1045, Gráfico 2.

<sup>25</sup>.- Una excelente síntesis del Acta Final -del 15/XII/1993-, por la que se crea la OMC, puede verse en Castillo Urrutia, J. A., *op. cit.*, págs 7-10.

diferencias se definen rigurosamente las cláusulas del Acuerdo que han dado lugar a mayor número de conflictos e interpretaciones unilaterales <sup>(26)</sup>, se abole el poder de veto y se admite la posibilidad de represalias cruzadas; se protege la propiedad intelectual (TRIPS); se establece un mecanismo de evaluación de las políticas comerciales, y se regulan los aspectos comerciales de las inversiones extranjeras (TRIMS).

Finalmente, se alcanzó un objetivo no previsto inicialmente en Punta del Este, al ponerse en marcha la Organización Mundial del Comercio, con lo que se dota a las nuevas disciplinas de una personalidad institucional capaz de dar fuerza legal a unas normas que deben administrarse conjuntamente, dado que los compromisos de la Ronda se asumen en su totalidad <sup>(27)</sup>. La OMC será la encargada de gestionar un sistema de comercio mundial que puede estar plenamente configurado a comienzos del próximo decenio <sup>(28)</sup> y del que se esperan beneficios para la producción evaluados en una cifra equivalente a la mitad del PIB español.

Esta incorporación de la práctica totalidad de las actividades económicas al Acuerdo general <sup>(29)</sup>, y el interés común mostrado, tanto por los países desarrollados como por los en vías de desarrollo, en la disciplina y los beneficios del GATT, así como la creación del organismo multilateral que estaba previsto pero que no pudo establecerse en la Conferencia de Empleo y Comercio de la Habana de 1947 (la entonces llamada OIC), es el resultado de la constatación de que el sistema internacional de comercio institucionalizado en el GATT a partir de 1948 constituye una verdadera estrategia de desarrollo económico a escala mundial <sup>(30)</sup>.

---

<sup>26</sup>.- Los 78 casos contra gobiernos extranjeros tramitados bajo la Sección 301 de la *Trade Act* norteamericana de 1974 y la Super 301 de la *Trade Act* de 1988, son el mejor ejemplo de este tipo de unilateralismo. Vid: James Bovard, "A U.S. History of Trade Hypocrisy", *The Wall Street Journal Europe*, 9-III-1994.

<sup>27</sup>.- Luis Carderera Soler, "La Organización Mundial del Comercio", *La Ronda Uruguay del GATT*, *BICE*, nº extraordinario, cit., pág 12.

<sup>28</sup>.- Los retos del libre comercio en el futuro, como tan certeramente ha señalado Bhagwati, consisten en solventar de manera adecuada las nuevas demandas de "Comercio limpio, como precondition del comercio libre" y la cuestión de "comercio y salarios". Vid. "Free Trade:.." cit., págs 238 y ss.

<sup>29</sup>.- La Ronda dejó algunos flecos, como la inclusión del transporte marítimo y los servicios financieros, que deberán acometerse en sucesivos programas de trabajo. El sector audiovisual - incluido también de una manera genérica en los servicios- no incorpora ninguna obligación de acceso al mercado: Sir Leon Brittan, "Después del Gatt", *Política Exterior*, vol VIII, nº 38, abril-mayo 1994, pág 25.

<sup>30</sup>.- Sir D. H. Robertson fue el primero en considerar al comercio internacional como motor del crecimiento ("The Future of International Trade", *The Economic Journal*, marzo 1938, pág. 5).

## 2.- HISTORIA Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Esta idea no se impuso fácilmente. Antes al contrario, la doctrina prevaleciente durante las dos primeras décadas del desarrollo era más bien la del "pesimismo exportador", difundida por las obras de Nurkse, Myrdal y Prebisch, que recomendaban políticas de sustitución de importaciones, y un fuerte intervencionismo estatal <sup>(31)</sup>. No deja de ser sorprendente, sin embargo, que las dos tradiciones fundacionales de la economía del desarrollo -la del propio Nurkse y la de A. W. Lewis, de signos contrapuestos- se reclamasen herederas directas de la obra de John Stuart Mill, quien, ciertamente, en sus *Principles of Political Economy*, de 1848 <sup>(32)</sup>, había considerado a las inversiones extranjeras como una simple avanzadilla de las economías acreedoras, lo que, según Nurkse, explicaba la necesidad de impulsar un crecimiento equilibrado.

Actualmente, en lo que se refiere a las políticas recomendadas se ha producido una inversión total de los términos del debate. La evaluación de los estudios empíricos disponibles arroja todavía un balance matizado, según el cuál no existen resultados concluyentes para afirmar que las exportaciones constituyen el motor del crecimiento, dadas los problemas de definición de las variables y de homogeneidad de los datos. En cambio, sí puede afirmarse que el sector público, allí donde ha pretendido liderar el crecimiento, no solo no ha funcionado como motor, sino que ha actuado más bien como freno <sup>(33)</sup>. En otros casos se sostiene que: "No existe evidencia concluyente que indique que la liberalización comercial favorece realmente el crecimiento económico, pero un régimen liberalizado estaría en mejor situación a la hora de aprovechar las oportunidades de crecimiento.... La liberalización comercial es, en general, recomendable, pero su instrumentalización debe reflejar las condiciones internas del país". Posición precavida que parece bastante prudente <sup>(34)</sup>.

Finalmente en la política práctica se ha terminado imponiendo la idea sencilla según la cual solo se puede aprender a competir, compitiendo. Como señala M. Porter, si se desea ganar competitividad, es imprescindible contar con un fuerte clima de rivalidad competitiva. La evidencia empírica resulta abrumadora: según el FMI, el crecimiento del PIB de los países en desarrollo entre 1974 y 1992 se ha jerarquizado rigurosamente en razón del grado de apertura de sus intercambios internacionales: crecimientos en torno al 8 y al 5 por ciento para los grupos fuerte o moderadamente orientados al exterior, *versus* 2'5 por ciento para los moderados o fuertemente autárquicos <sup>(35)</sup>.

---

<sup>31</sup>.- Ragnar Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford Univ. Press, Abril 1953.

<sup>32</sup>.- Libro III, capítulo 25, sección 5.

<sup>33</sup>.- Jim Love, "Engines of Growth-The Export and Government Sectors", *The World Economy*, vol. 17, nº2, marzo, 1994, págs 203-213.

<sup>34</sup>.- David Greenaway y Oliver Morrissey, "Liberalización comercial y crecimiento económico en los países en desarrollo", *ICE*, nº 725, Enero 1994 (extraordinario sobre nuevas tendencias en el comercio internacional), pág. 78.

<sup>35</sup>.- F.M.I., *Perspectivas de la economía mundial*. 1993.

Gustav Ranis y John C.H. Fei cierran el debate sobre más de treinta años de desarrollo económico contraponiendo el modelo de Taiwan -con fuertes inversiones en recursos humanos y liberalización comercial- al modelo de sustitución de importaciones practicado en América Latina. T.N. Srinivasan y Bela Balasa presentan, por su parte, evidencias teóricas y econométricas contundentes acerca de los mejores resultados y de la superior capacidad de afrontar los choques económicos por parte de las economías que siguen estrategias de crecimiento abiertas al exterior. A la misma conclusión habían llegado también A.O. Kruger y Robert Findlay, para quien la producción y el empleo crecen más en régimen de liberalización comercial que con políticas de sustitución de importaciones (<sup>36</sup>).

De esta manera, la conclusión de la Ronda Uruguay viene a ser el final de una larga etapa en la que el "modo de pensar GATT" y el modo de pensar "economía del desarrollo" producía una especie de esquizofrenia entre los economistas. En palabras de J.M. Finger uno y otro modo de pensar difieren. La mayoría de la profesión piensa como los economistas del desarrollo pero "cuando nos ponemos nuestro sombrero GATT, tendemos también a adoptar la mentalidad GATT" (<sup>37</sup>). Conviene revisar esta larga marcha de la economía y las políticas del desarrollo económico, porque resulta en extremo aleccionadora:

## 2.1. Un breve repaso a la cuestión del desarrollo económico

La preocupación por el desarrollo económico de los países atrasados es relativamente reciente. Se remonta a 1950 y coincide con el *clímax* del proceso de liberación de las antiguas colonias, que produjo la independencia de cincuenta nuevos países y de mil millones de personas, tan solo en el período comprendido entre 1945 y 1961.

Hasta entonces, el interés de los economistas se había centrado en la forma de asegurar un crecimiento sostenido. Los economistas clásicos -de Smith a Marx-, habían interpretado el crecimiento como el fruto de una adecuada interacción entre los principales factores de producción: la tierra, el trabajo y el capital. A comienzos del siglo XX, J. A. Schumpeter (<sup>38</sup>) introdujo al empresario innovador como factor fundamental, de importancia superior a los factores clásicos, precisamente por su capacidad de suplir la carencia de los restantes factores.

Hay que distinguir, sin embargo, entre el empresario innovador y el empresario convencional. Este último es un simple mezclador de factores y minimizador de costes. Si los factores de producción son divisibles y se cuenta con información perfecta en los mercados, la

---

<sup>36</sup>.- G. Ranis y J.C.H. Fei, "Development Economics: What Next?", en *The State of Development Economics*, G. Ranis, T.P. Schultz (eds.), Basil, 1988, págs. 100-136. T.N. Srinivasan "International Trade and Factor Movements in Development Theory, Policy, and Experience" y Bela Balassa "Comments", *Ibid*, págs. 537-578. A.O. Kruger "Trade policy as an input to development" *American Economic Review*, vol. 70 (2), 1980, págs. 288-292. Robert Findlay, "Proteccionismo y crecimiento en una economía dual", *Teoría y Experiencia del Desarrollo económico. Ensayos en homenaje a A.W. Lewis*, M. Gersovitz *et alia* (eds.), FCE, 1985 (ed. inglesa 1982), pág. 220. También R. Findlay, "Trade, Development and the State", en *The State of Development Economics*, cit., págs. 78-95.

<sup>37</sup>.- J. Michael Finger, "Development Economics and the General Agreement on Tariffs and Trade", en Jaime de Melo y André Sapir, *Trade Theory and Economic Reform. Essays in Honor of Bela Balassa*, citado, págs. 203-223.

<sup>38</sup>.-*Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*, 1911. Traducción española, *Teoría del desenvolvimiento económico*, de E. Prados Arrarte (con prólogo del autor de 1941) en F. C. E., varias ediciones.



capacidad empresarial es un factor ordinario, que puede incluso resultar sobreabundante, llegando a provocar un exceso estructural de capacidad -que dificulta el aprovechamiento de las economías de escala-, al que H. Leibenstein denominó *ineficiencia-X* <sup>(39)</sup>. Sin embargo, los factores de producción no son homogéneos. Por ejemplo, no lo es el trabajo, ya que el esfuerzo y la aportación individuales nunca están por completo determinados en los contratos, con la excepción de aquellos en los que se establece el pago en función de la productividad o los resultados <sup>(40)</sup>.

Todavía mucho menos homogénea es la capacidad de innovación empresarial, que es prácticamente el único factor que no puede adquirirse en el mercado. Se trata de la capacidad de cubrir huecos y completar la carencia de factores no disponibles, siguiendo un impulso individual que persigue el aprovechamiento de oportunidades. Una buena dotación de este factor requiere disponer de recursos humanos adecuadamente capacitados. Pero requiere, sobre todo, la existencia de incentivos movilizados, incompatibles, por ejemplo, con la arbitrariedad política -ya sea la tradicional, ya la establecida por las dictaduras, especialmente las de signo totalitario-, que provocan una elevación, hasta niveles disuasorios, del riesgo en que incurren las inversiones a largo plazo. Puede decirse también que las reglamentaciones de la actividad económica que descansan sobre la discrecionalidad de los gobiernos adolecen del mismo defecto.

La experiencia histórica demuestra que puede disponerse de una oferta abundante de empresarios imaginativos y bien preparados incluso en sociedades aparentemente muy tradicionales, como la Rusia zarista o el Japón anterior a la era Meiji <sup>(41)</sup>, lo que otorga un enorme peso, en el desencadenamiento de los procesos de desarrollo económico de los países atrasados, a las reformas que introducen incentivos para movilizarlos, y sobre todo a aquellas que reducen el exceso de riesgo, con lo que se desbloquean muchas decisiones de inversión latentes <sup>(42)</sup>.

De la importancia crucial del empresario innovador en el enfoque schumpeteriano da idea el hecho de que las sucesivas oleadas de innovaciones son para este autor la principal causa explicativa de los ciclos y las fluctuaciones económicas <sup>(43)</sup>, ya que la aparición de las innovaciones es discontinua y se suele producir por racimos (los *clusters* de la literatura industrialista) que arrastran decisiones masivas de inversión.

---

<sup>39</sup>.- Harvey Leibenstein, "Allocative Efficiency vs. X-Efficiency", *American Economic Review*, Junio 1966, y "Aspects of the X-Efficiency Theory of the Firm", *Bell Journal of Economics*, 16, nº 2, otoño 1975.

<sup>40</sup>.- Sobre la remuneración por resultados, vid. A. A. Blinder (ed.), *Paying for Productivity. A look at the evidence*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1990.

<sup>41</sup>.- Barry E. Supple (ed.), *The Experience of Economic Growth. Case Studies in Economic History*, Random House, N.Y., 1963. Vid. Part VI: "Two Latecomers: Japan and Russia" (con textos de W.W. Lockwood, Gustav Ranis, A. Baykov y Alexander Gershenkron), y especialmente la introducción del editor, pág 42.

<sup>42</sup>.- Especialmente esto sucedía en los países recientemente independizados, pero sucede también actualmente en los países que se encuentran en transición hacia la economía de mercado. Un análisis temprano de estos problemas puede verse en H. G. Aubrey, "Investment Decisions in Underdeveloped Countries", en *Capital Formation and Economic Growth-A Conference*, National Bureau of Economic Research, Princeton Univ. Press, 1955, págs 397-440 y 518-519.

<sup>43</sup>.- J. A. Schumpeter, *Business Cycles*, McGraw-Hill, N. Y. 1939, dos vols.



El estudio de estas fluctuaciones económicas condujo al análisis keynesiano de las relaciones entre las variables macroeconómicas (inversión, consumo, renta y empleo), cuyos resultados se materializaron en la formulación del llamado modelo de Harrod-Domar<sup>(44)</sup>. El modelo aborda fundamentalmente el problema del desempleo crónico y la identificación de las tasas de crecimiento y los medios para alcanzar el pleno empleo, y concluye que este último depende del cociente capital/producto, de una suficiente formación de capital y de la capacidad de sostener adecuados ritmos de inversión.

Aunque el modelo se concibió para ser aplicado a los países desarrollados, este conjunto de relaciones entre variables determinantes del crecimiento fue tomado como punto de partida analítico para identificar las barreras y los obstáculos que impedían o frenaban el desencadenamiento de procesos de desarrollo en los países subdesarrollados<sup>(45)</sup>. De hecho, las primeras reflexiones sobre el problema del desarrollo utilizaron como material de observación la experiencia histórica del crecimiento económico en los países industrializados y el bagaje de teorías disponible acerca del mismo<sup>(46)</sup>.

Como conclusión de esta primera aproximación al problema del desarrollo, Moses Abramovitz presentó diez proposiciones teóricas, válidas según él para explicar -en términos económicos ortodoxos- tanto las fluctuaciones económicas seculares como las diferencias observables internacionalmente en la formación de capital, considerando a ésta como el elemento determinante del crecimiento. En síntesis, estas proposiciones afirmaban la relación directa entre la formación de capital -medida en términos relativos, como proporción respecto al producto interior neto- y las siguientes variables:

- 1) La relación entre el volumen de fuerza de trabajo y el stock de capital.
- 2) El *ratio* recursos naturales/*stock* de capital
- 3) La tasa de crecimiento de la población
- 4) El tamaño relativo de la industria de bienes de equipo en el país
- 5) La oferta monetaria
- 6) La inversión pública

---

<sup>44</sup>.- Roy F. Harrod, "Un Essay in dynamic Theory", *Economic Journal*, XLIX, marzo 1939; Evsey D. Domar, "Expansion and Employment", *American Economic Review*, XXXVII, marzo, 1947. Domar ha recopilado recientemente sus escritos no directamente relacionados con el crecimiento económico. Resulta sintomático que el resultado sea un conjunto de reflexiones que versan sobre la capacidad de los sistemas políticos y económicos para generar incentivos que impulsen el tipo de crecimiento formalizado en el modelo que lleva su nombre: *Capitalismo, socialismo y servidumbre*, colección Clásicos, MTSS, 1992, con una introducción del autor a la edición en español. Ese era precisamente el *leit-motiv* de los críticos del modelo, que echaban en falta mecanismos inductores.

<sup>45</sup>.- Henry J. Bruton, "Los modelos de crecimiento y las economías subdesarrolladas", en A.N. Agarwala y S.P. Singer (Dirs.), *La economía del Subdesarrollo*, Tecnos, 1973, págs. 186 y ss. (original inglés en *The Journal of Political Economy*, agosto, 1955) y "Contemporary Theorizing on Economic Growth, en *Theories of Economic Growth*, B. Hoselitz, J. J. Spengler *et alia* (eds.), Free Press of Glencoe, Illinois, 1960, págs 239-298.

<sup>46</sup>.- Simon Kuznets, "Los países subdesarrollados y la fase preindustrial de los países adelantados. Un intento de comparación", en A.N. Agarwala y S.P. Singh, *La Economía del Subdesarrollo*, cit., págs. 119 y ss. (original en inglés de 1954).

## 7) La proporción de renta destinada a beneficios

Esta última proposición era complementaria de otras dos, según las cuales la formación de capital *per capita* aumenta con la renta *per capita* y disminuye cuando la distribución de la renta se aproxima a la igualdad. Finalmente, según Abramovitz, la distribución internacional de la actividad económica y de la inversión se ve desplazada a lo largo del tiempo como resultado del impacto del desarrollo tecnológico sobre la distribución de las ventajas de localización <sup>(47)</sup>.

Este modelo económico ortodoxo, revestido con un ropaje de cambios institucionales (extraídos de la experiencia histórica de los países desarrollados) imprescindibles para evitar que las variables no económicas obstruyeran el proceso, fue presentado por W.W. Rostow en sus *Etapas del Crecimiento Económico*, de 1960, y sirvió como modelo oficial de las políticas a seguir por y hacia los países en vías de desarrollo durante toda la década <sup>(48)</sup>. El fuerte impulso a la formación de capital necesario para iniciar el despegue -que requiere pasar de una proporción entre inversión y PNB del 5 al 10%- dio pie a las teorías del empujón (*big push*), que -salvo en circunstancias excepcionales con fuerte capacidad de ahorro interno, generalmente forzoso- hacían depender el desencadenamiento del proceso de una inyección *masiva* de capital desde el exterior. La institución multilateral diseñada para hacer frente a esta necesidad (el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, BIRD) enseguida constataría, sin embargo, que, más que escasez de fondos prestables, existía una limitada capacidad de absorber capital de forma eficiente <sup>(49)</sup>.

La llamada *Economía del desarrollo*, en cambio, partió del principio según el cuál el desarrollo sucede en un mundo de mercados imperfectos <sup>(50)</sup>. Imperfecciones u obstáculos derivados del entorno social, político y cultural <sup>(51)</sup>, que pueden transformarse, sin embargo, en elementos positivos para el proceso de desarrollo <sup>(52)</sup>. Las condiciones en que puede llevarse a cabo esta conversión ocupan las mejores páginas de toda esta literatura y explican los casos que han tenido mayor éxito. La segunda vertiente de las aportaciones de la Economía del desarrollo económico -realizadas fundamentalmente durante sus primeros veinticinco años de existencia, entre 1950 y 1975- consistió en un inventario prácticamente exhaustivo de las variables explicativas del desarrollo, con los consiguientes modelos

---

<sup>47</sup>.- Moses Abramovitz, "Comment" final, tras la aportación de W.W. Rostow, al debate: "Somme General Reflections on Capital Formation and Economic Growth", *Capital Formation...*, cit., págs 658-667.

<sup>48</sup>.- *The Stages of Economic Growth*, C.U.P., 1960. La versión española de la tercera edición (1990) de esta obra cuenta con un prólogo del autor sobre la situación actual de la cuestión, y una coda en que se sintetiza el estado del debate sobre las etapas: colección Historia social, MTSS, 1993.

<sup>49</sup>.- Charles P. Kingleberger, *Economic Development*, McGraw-Hill, N. York 1958, capítulo 15 "Borrowing Abroad", especialmente págs. 262 y ss..

<sup>50</sup>.- Harvey Leibenstein, "X-Efficiency Theory, Conventional Entrepreneurship, and Excess Capacity Creation in LDCs", en Manning Nash (ed.), *Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Bert Hoselitz*, Suplemento extraordinario al volumen 25, 1977, de la revista del mismo nombre, pág. 288.

<sup>51</sup>.- A. O. Hirschman, "Obstacles to Development", *Economic Development and Cultural Change*, 13, julio 1965, págs 385-393.

<sup>52</sup>.- A.O. Hirschman, "Enlaces", en J. Eatwell *et alia* (comps.) *Desarrollo Económico. The New Palgrave*, Icaria, Barcelona 1993, págs. 230-249.

analíticos y propuestas de políticas, enfatizando en cada caso la relevancia de una sola de las variables y de las políticas para tratarla.: el ritmo de las inversiones, la capacidad de ahorro, los incentivos a la inversión, la tecnología, las economías de escala, los problemas demográficos, los recursos humanos, las infraestructuras, la intervención del Estado, etc. La tercera de las aportaciones consiste en el estudio de una serie de pautas de desarrollo, siguiendo el modelo de W.W. Rostow, pero analizando diferentes juegos de factores que actúan simultáneamente, o poniendo mayor énfasis en los factores que se consideran fundamentales, o en los mecanismos con mayor capacidad explicativa y causal del proceso (<sup>53</sup>).

Puede decirse, pues, que se dispone de un buen catálogo de instrumentos analíticos para diagnosticar situaciones y de instrumentos políticos para diseñar estrategias de desarrollo. Lo que no existe es una teoría o modelo general, de validez universal, que pueda utilizarse como guía segura e infalible para lograrlo. Esta pretensión inicial -excesivamente ambiciosa- ha sido causa de muchas desviaciones, simplificaciones y frustraciones. Probablemente ese modelo general no se encuentra disponible porque no existe ni puede existir. No hay una receta mágica que conduzca al éxito. El enfoque de los *linkages* (enlaces), de Hirshman, tiene el mérito de señalar las conexiones entre los distintos procesos y entre los comportamientos de los agentes (y no solo durante la etapa del desarrollo), y en tal sentido ha demostrado ser una herramienta válida para diseñar estrategias adaptadas a cada situación particular. Son éstas, y la determinación en aplicarlas, las que explican el éxito o el fracaso de las políticas, y no doctrinas como la teoría pura del comercio internacional o la simple actuación de la inversión extranjera (<sup>54</sup>).

## **2.2. Crecimiento equilibrado versus crecimiento desequilibrado: la estrategia del desarrollo económico revisitada**

P.N. Rosenstein-Rodan (<sup>55</sup>) había lanzado en 1943 una idea que está siendo rescatada en nuestro tiempo: la necesidad de una actuación internacional conjunta para impulsar la industrialización masiva de toda la zona Europea comprendida entre Alemania, Italia y Rusia.

---

<sup>53</sup>.- Buenos balances de todo este esfuerzo pueden verse en : Gustav F. Papanek, "Economic Development Theory: The Earnest Search for a Mirage", y en Harry G. Johnson, "Changing Views on Trade and Development: Some Reflections", ambos en Manning Nash (ed.), *Essays on Economic Development...*, cit., págs. 270-287, y 363-375. También, P. Streeten, *Frontiers of Development Studies*, J. Wiley & Sons, Nueva York, 1972, cap. 2. Un balance actualizado de la economía y las políticas del desarrollo, junto a una presentación del "caso de Taiwan", puede verse en Gustav Ranis y J.C.H. Fei, "Development Economics: What Next?", en *The State of Development Economics. Progress and Perspectives*, Gustav Ranis y T. Paul Schultz, (eds.), Basil Blackwell, Oxford, 1988, págs. 100-136.

<sup>54</sup>.- Albert O. Hirschman, "A Generalized Linkage Approach to Development, With Special Reference to Staples", en Manning Nash (ed.), *Essays on Economic Development...*, cit., pág. 90. Para una revisión de las relaciones entre el enfoque de los enlaces y la teoría de los "polos de crecimiento", de François Perroux -que constituye una primera formulación general de los sistemas productivos territoriales- vid. Karen R. Polenske, "Growth pole Theory and Strategy Reconsidered: domination, linkages, and distribution", B. Higgins & D.J. Savoie, *Regional Economic Development, Essays in Honour of François Perroux*, Unwin Hyman, Boston, 1988, págs. 90-111.

<sup>55</sup>.- "Problemas de la industrialización de Europa oriental y sudoriental", publicado originalmente en *The Economic Journal*, junio-sep. 1943. Vid. A.N. Agarwala y S.P. Singh (Dirs.), *La economía del subdesarrollo*, Tecnos, 1973, págs. 207-215.

El final de la guerra mundial y los arreglos de Postdam hicieron olvidar la propuesta, pero no la argumentación con la que se defendió, basada en la conveniencia de lanzar iniciativas planificadas, a gran escala, de industrialización muy diversificada -tendientes a producir un desarrollo equilibrado- que permitiesen generar en la zona economías externas de tres tipos:

- Marshallianas, externas a la empresa pero internas a la industria en crecimiento.
- Externas a una industria, debidas al crecimiento de otra industria.
- Externas al sector industrial pero internas a la economía nacional, reduciendo el riesgo de mercado del conjunto de las actividades, mediante la planificación.

Para Rosenstein-Rodan, la divergencia entre el "producto marginal neto social y privado" era tan grande en una zona internacional deprimida que las economías externas generadas conjuntamente por esos tres efectos "pueden ser del mismo orden de magnitud que los beneficios que aparecen en la contabilidad de pérdidas y ganancias de la empresa".

La sugerencia de Rosenstein-Rodan constituyó durante la posguerra el punto de partida de las doctrinas de crecimiento equilibrado mediante la planificación, y fue usada también por Hirschman para desaconsejar el tipo de crecimiento desequilibrado vía inversiones en la creación de excesos de capacidad en las industrias básicas, los servicios y las infraestructuras públicas, que resultan incapaces de generar efectos de arrastre.

J. Marcus Fleming (<sup>56</sup>) rebatió de manera contundente la idea original, señalando que para que la cuantificación de los efectos de las economías externas fuera tan favorable como aseguraba Rosenstein-Rodan se precisarían:

- Amplias facilidades para obtener capital adicional.
- La inexistencia de presión salarial y amplias reservas de mano de obra agrícola en proceso de trasvase hacia las zonas urbanas y dispuesta a aceptar salarios mínimos y estables.
- Oportunidades para producir economías de escala en las industrias de factores básicos.
- Que los *déficit* de rentabilidad de cada una de las industrias -consideradas por separado- fueran mínimos.

En ausencia de tan extraña conjunción de circunstancias favorables "la instalación conjunta de una variedad de industrias de primer establecimiento no rentables -aunque sean eficientes- puede tener el efecto de hacer que el establecimiento de cada una de las industrias resulte todavía menos rentable de lo que hubiera sido hacerlo por separado".

Pese a ello, el horror al vacío de ver crecer a distinto ritmo a los diferentes sectores de la economía -como estaba sucediendo en Italia y Japón-, con la consiguiente secuela de dualización, era la razón de Nurkse para recomendar la vía del crecimiento equilibrado, impulsando la aparición simultánea de un gran número de empresas en los sectores más variados, haciendo abstracción de la rentabilidad individual de cada una de ellas.

Para el caso Español, Ursula K. Hicks había observado también que los primeros años cincuenta fueron otro buen ejemplo de un crecimiento desequilibrado, que permitía avanzar

---

<sup>56</sup>.- "Las economías externas y la doctrina del crecimiento equilibrado", publicado originalmente en *The Economic Journal*, Junio 1955. Vid. *La Economía del desarrollo*, citado, págs. 229-247.

más rápidamente que otro equilibrado. Según Hicks, resultaba rentable, también aquí, dejar que la industrialización avanzase tan rápidamente como pudiese, aún cuando la agricultura y las infraestructuras se quedasen rezagadas, puesto que de esta manera su avance ulterior se vería arrastrado por una demanda industrial que había tomado la delantera.

Sin embargo, el horror al vacío de Nurkse condujo también en España a la planificación del desarrollo, que utilizó las previsiones de crecimiento de la demanda futura (fijando objetivos que en muchos casos eran claramente voluntaristas, por razones políticas) para anticipar inversiones en industrias básicas, y más escasamente en infraestructuras. Con ello España entró *-de facto-* en una estrategia en la que los *leading sectors* no fueron los sectores de demanda final, sino los sectores instrumentales, enormemente intensivos en capital (y con menor capacidad, por tanto, de crear empleo, lo que constituyó el talón de Aquiles de todo el proceso) y responsables de un drenaje masivo de fondos prestables, que necesariamente frenó el ritmo de crecimiento del conjunto (<sup>57</sup>).

El planteamiento de Hirschman se situó en los antípodas de esta escuela, propugnando un desarrollo desequilibrado y abriendo decididamente la brecha en la doctrina sobre la relación entre librecambio y desarrollo, manteniéndose, sin embargo, en el campo de la defensa del desarrollo económico de los países atrasados (<sup>58</sup>).

Se cumplen ahora precisamente treinta y cinco años de la publicación de *La Estrategia del Desarrollo Económico* de Albert Hirschman (<sup>59</sup>), una obra que revolucionó el pensamiento y el bagaje de políticas para impulsar el avance y la industrialización de los países en vías de desarrollo. Hirschman pensaba que la principal escasez con que se enfrenta la mayoría de los países en vías de desarrollo no es de capital o de otros recursos, sino de capacidad para adoptar decisiones de inversión eficientes. En esencia, su estrategia de desarrollo económico recomendaba adoptar -como principal prioridad de la política económica- el estímulo a aquellas inversiones que a su vez fueran capaces de inducir un mayor volumen de decisiones de inversión asociadas o *eslabonadas* con las primeras. Hasta aquí, la recomendación era común a la doctrina entonces vigente.

Pero Hirschman se separó de ella en tres puntos: a) rechazando la doctrina del crecimiento equilibrado de los distintos sectores de la economía (<sup>60</sup>); b) negando que la mejor forma de impulsar el desarrollo fuera mediante fuertes inversiones en infraestructuras y en capital fijo social, por delante de las necesidades del sector productivo de la economía, y c)

---

<sup>57</sup>.- "The integration of the Budget and the Development Plan With Special Reference to the Spanish situation", *Public Finance*, vol. 17, nº 2, 1962, págs. 120-153.

<sup>58</sup>.- Las páginas que siguen están tomadas de Alvaro Espina, "La estrategia de Hirschman revisitada", *Claves*, nº 39, enero-febrero 1994.

<sup>59</sup>.- Albert O. Hirschman, *The strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958. Traducción española en FCE, varias ediciones. La posición de Hirschman se sitúa precisamente en la frontera entre las dos escuelas, que es siempre la más difícil e ingrata, aunque suele ser también la más vigorosa.

<sup>60</sup>.- Paul Streeten formuló de forma clara y explícita el modelo "Unbalanced Growth", *Oxford Economic Papers*, vol. 11, nº 2, Junio 1959. Pong S. Lee, por su parte, analizó el caso histórico de la industrialización del Japón como el primero en seguir el modelo de desarrollo desequilibrado: "Unbalanced Growth: A Case of Japan 1878-1918", *Yale Economic Essays*, Vol. 6, nº 2, otoño 1966, págs. 479-522.



afirmando que una buena forma de dinamizar el crecimiento consistía en favorecer la entrada de inversiones extranjeras en actividades directamente productivas (ADP), y especialmente en manufacturas muy próximas al consumo final. El *shock* que produjeron estas ideas fue enorme, y sus efectos todavía duran. Hirschman no negó la bondad del desarrollo equilibrado, pero pensaba que resultaría irrealizable llevarlo a efecto en países escasamente desarrollados. Ya era bastante difícil para las economías maduras lograr el encadenamiento fluido y simultáneo de decisiones de inversión que se requerían para conseguirlo: ¡cuánto más inverosímil sería que tal cosa fuera a ocurrir en países en los que la capacidad de adoptar decisiones de inversión es precisamente el recurso más escaso!. Lo que podía ser recomendable -aunque difícil de llevar a cabo- para las primeras, no lo era para los segundos.

Como tampoco lo era aplicar a estas últimas la receta keynesiana contra las etapas de recesión, consistente en inyectar un exceso de inversiones en equipamiento de infraestructuras. Esta política -concebida precisamente para dinamizar las decisiones de inversión aletargadas y en reserva en las economías avanzadas-, tampoco tendría la virtualidad de desencadenar decisiones de inversión *hacia adelante* en los países en vías de desarrollo, dada la inexistencia de reservas de inversión ociosas y la escasez misma de empresarios eficientes. En tales condiciones, una vía de estímulo meramente permisiva no produciría retornos tangibles, distraendo, en cambio, los escasos recursos disponibles de una utilización más efectiva. Por esa misma razón, la industrialización tampoco debía comenzar por las industrias llamadas básicas -como se estaba haciendo en los países con economías de planificación central-, puesto que estas inversiones no son económicamente viables hasta que no aparece un mercado para ellas. La inversión inducida en estos países debía provenir más bien -según Hirschman- del arrastre *hacia atrás* desde las industrias de demanda final.

Finalmente, la recomendación de abrir los países a la inversión extranjera, aunque se tratase tan sólo de inversiones en plantas de ensamblaje para los productos de demanda final -con el consiguiente aumento de la necesidad de importar los de demanda intermedia- rompía todos los esquemas y parecía concebida para satisfacer las necesidades de expansión de las empresas multinacionales, más que para facilitar el desarrollo de los países receptores. Sin embargo, era la teoría pura del comercio internacional, que recomendaba la especialización productiva en aquellos productos cuyos costes relativos resultasen más ventajosos, la que condenaba a estos países a no entrar en la producción manufacturera.

Un tercio de siglo más tarde las ideas de Hirschman han triunfado rotundamente en los países que han tenido mayor éxito en su desarrollo económico. Por desgracia, sin embargo, los países iberoamericanos -para los que la estrategia fue diseñada *prima facie*- y algunos otros cometieron el error de no adoptarlas y vieron por esa razón frustradas sus expectativas de desarrollo sostenido. Como consecuencia de ello, se vieron envueltos en la trampa de la deuda externa, que detuvo su proceso de desarrollo económico desde los años setenta hasta comienzos de los noventa. Paradójicamente la permuta de deuda externa por acciones de empresas privatizadas -como solución parcial del problema- ha venido a dar un cumplimiento bien tortuoso a la recomendación de Hirschman de priorizar la inversión extranjera en ADP.

No resulta sorprendente, pues, que los países menos industrializados hayan comprendido que la industria tiene que desenvolverse desde su mismo nacimiento en un clima de fuerte rivalidad competitiva, si se quiere evitar el efecto "flor de invernadero". Y una buena forma de nacer peleando es precisamente a través de los procesos naturales -no forzados por el proteccionismo comercial- de sustitución de importaciones, aprovechando el mercado creado -y compitiendo contra los bienes intermedios de importación demandados- por las plantas ensambladoras. Empezar por estas últimas constituye una buena senda para ir



haciendo aparecer mercados accesibles para las empresas suministradoras de componentes y de materias primas, ya se trate del desarrollo económico de un país, ya de la entrada del mismo en la producción de un sector hasta entonces poco desarrollado en su interior.

Esta estrategia es también la más idónea para inducir el encadenamiento de decisiones de inversión eficientes *aguas arriba*. Si la inversión en industrias básicas no resultaba económicamente factible al comienzo del desarrollo, sí lo es algo más tarde, cuando la mayor densidad de manufacturas de demanda final proporciona un mercado suficiente para las de demanda intermedia. Este mismo razonamiento lo aplicaba Hirschman a las inversiones en infraestructuras y, en general, en capital fijo social (CSF), una vez superados los niveles mínimos, sin los que el desarrollo económico no puede ni siquiera plantearse. También en este caso la mejor orientación para adoptar decisiones económicamente eficientes consiste en la presión de la demanda de infraestructuras proveniente del sector directamente productivo previamente instalado, lo que garantiza su utilización desde el comienzo.

Así pues, en este paradigma las desventajas para la producción industrial que aparecen en condiciones de carencia de infraestructuras son el principal estímulo y facilitan la adopción racional de decisiones de inversión en este área, optimizando la utilización de los recursos financieros disponibles -que habrán crecido previamente, gracias al desarrollo autónomo de la industria, aumentando con ello la capacidad de endeudamiento y la solvencia del país-. Se trata de la vía seguida por los Estados Unidos en el siglo XIX, que orientó la aparición de tramos de vía en trayectos con gran densidad previa de tráfico de mercancías, con lo que se consolidaban estos tráficos, la rentabilidad de la industria y su futura expansión <sup>(61)</sup>. Para Hirschman este es el mejor método para resolver la principal carencia que se produce en los países en vías y de desarrollo medio: la capacidad de adoptar decisiones racionales de inversión. Además, la vía de desarrollo por exceso de CSF puede considerarse como una de las causas del problema de la deuda, con lo que la catástrofe de los años ochenta ha debido inmunizar a muchos países contra ella <sup>(62)</sup>.

En resumen, la estrategia de desarrollo económico de Hirschman chocaba con las doctrinas más sólidamente asentadas, al recomendar un crecimiento desequilibrado, el abandono de la preferencia por la anticipación de inversiones en exceso de capital fijo social, el fomento de las inversiones -domésticas y extranjeras- en actividades directamente

---

<sup>61</sup>.- A. O. Hirschman, "A general Linkage Approach...", cit, pág 85. La vieja idea inglesa, según la cual los ferrocarriles americanos habían ido por delante de la demanda, abriendo paso a los granjeros, fue convertida por Schumpeter (*Business Cycles*, citado, 1939) en un modelo o tipo ideal, con gran influencia sobre los primeros economistas del desarrollo. Albert Fishlow desmontó el mito: *American Railroads and the Transformation of the Antebellum Economy*, Harvard U. P., 1965. Reimpreso, abreviado, como "The Dynamics of Railroad Extension into the west", en Robert W. Fogel y Stanley L. Egerman (eds.) *The Reinterpretation of American Economic History*, Harper & Row, N.Y., 1971, págs. 402-416. Este modelo fue utilizado con éxito por G. Tortella para explicar el fracaso de la revolución industrial en España durante el siglo XIX: *Los orígenes del capitalismo en España. Banca, industrias y ferrocarriles en el siglo XIX*, Tecnos, 1973.

<sup>62</sup>.- Aunque en algunos países, como Argentina, Venezuela y México el problema de la deuda fue causado principalmente por las políticas de apreciación del tipo de cambio -como mecanismo aislado de lucha antiinflacionista- combinadas con la liberalización de los movimientos de capital, que produjeron fugas masivas de capitales (casi cuatro billones de dólares en diez años para los tres países), que los gobiernos financiaron con deuda pública. R. Dornbush y T. Vogelsang, "Real Exchange Rates and Purchasing Power Parity", en *Trade Theory and Economic Reform*, cit., pág. 19.

productivas, y una política librecambista para facilitar la entrada de productos intermedios y materias primas, y para crear un clima de rivalidad competitiva para la industria naciente. Como se ve, sus recomendaciones no podían ser mas contrarias a lo que por entonces se consideraba el sentido común aplicado al desarrollo económico. Y, sin embargo, esta es la estrategia que siguieron los países en vías de desarrollo que alcanzaron mayor éxito.

No es extraño, pues, que esté desapareciendo la renuencia ideológica hacia las inversiones extranjeras. Ni tampoco que se consideren contraproducentes las políticas proteccionistas que tratan de reservar los mercados nacionales para la industria doméstica, salvo en casos excepcionales de industrias nacientes o de procesos de apertura comercial, y éstos se lleven a efecto en períodos breves y prefijados. Finalmente, la liberalización de los servicios aparece como la única estrategia viable para evitar la dualidad económica de *sectores cubiertos y descubiertos* en la economía, que provocan espirales de inflación y lastran la competitividad general de los países.

### **2.3. La estrategia actualizada: tecnología eficiente y cooperación internacional.**

Una de las necesidades fundamentales de los países en desarrollo es la modernización de la producción mediante la recepción de transferencias de tecnología. La experiencia muestra, sin embargo que la obsesión por recibir el "gran empujón" (<sup>63</sup>) de financiación exterior impulsó a muchos países, en los años cincuenta y sesenta, a aceptar de forma indiscriminada las tecnologías incorporadas al equipo capital para el que se recibía financiación, sin plantear exigencias de adaptación a sus necesidades tecnológicas específicas. Este problema se planteó en todos los ámbitos de actividad.

Hirschman observó, por ejemplo, que la "economía de las materias primas" es tanto mas susceptible de producir enlaces o eslabonamientos cuanto menor resulta el "salto tecnológico" necesario para producir su transformación y llevarlas al mercado final (<sup>64</sup>), ya que un elevado grado de extrañeza tecnológica enajena a productores de transformadores y tiende a producir *enclaves* que impiden el desarrollo acumulativo. En términos mas generales: "Los principales agentes del tipo de desarrollo tecnológico capaz de hacer el mejor uso de la dotación interior de factores productivos son los directivos y los cuadros de las empresas, no los tecnólogos. El objetivo de la política económica para el desarrollo es crear presiones e inducir a aprender. La secuencia de crecimiento de la productividad debe poner énfasis, sobre todo, en aprender y adaptar, incorporando estos objetivos a las rutinas operativas de las empresas" (<sup>65</sup>).

---

<sup>63</sup>.- Basada en la necesidad de superar el nivel mínimo de subsistencia, de Malthus, la teoría del "esfuerzo crítico mínimo" condujo a exigir un tamaño adecuado para lanzar programas de crecimiento equilibrado: Hla Myint, *The Economics of the Development Countries*, Oxford 1964, capítulo 7. Pese a presentar una buena exposición del tema, Myint no defendió un modelo equilibrado, sino moderadamente desequilibrado, concentrando los mecanismos de protección selectivamente en *clusters* con ventaja competitiva, para minimizar las zonas protegidas de la economía, lo que a la larga conduce al crecimiento desequilibrado, vid. caps. 9 y 10.

<sup>64</sup>.- "A generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Saples", *cit.* pág. 77 y ss..

<sup>65</sup>.- Henry J. Bruton, "A note en the Transfer of Tchnology", *Essays ...in Honor of Bert Hoselitz*, citado, pág 244.

A la luz de estas observaciones, las estrategias nacionales de crecimiento y competitividad deben incentivar la adopción de las tecnologías más adecuadas a la correspondiente disponibilidad de factores, evitando las distorsiones observadas durante los años sesenta y setenta, que condujeron a una excesiva dependencia del equipamiento importado y a una baja propensión a la creación de empleo <sup>(66)</sup>. Esto no implica incurrir en ninguna clase de autorrenuncia a la incorporación del conocimiento tecnológico más avanzado, sino simplemente la adopción de pautas adecuadas de difusión de ese conocimiento tecnológico para incorporarlo bajo la configuración óptima a la vista de la dotación de factores <sup>(67)</sup>.

Cuando se trata de incentivar la inversión extranjera, las políticas nacionales de competitividad deben tratar de maximizar las complementariedades y los eslabonamientos con las actividades internas, bajo una perspectiva de internacionalización creciente de estas últimas. En lo que se refiere a las industrias y servicios de infraestructuras, ya se ha señalado la enemiga de Hirschman respecto a la vía de desarrollo por inversiones en un exceso de capacidad de CSF, y su preferencia por la vía basada en inversiones en ADP. Este enfoque obliga a adoptar una actitud modesta a la hora de acometer las grandes inversiones en infraestructuras, transportes y servicios públicos. Se trata, en primer lugar, de evitar anticipar en exceso estas inversiones, y de adoptar -cuando se acometen- criterios de maximización de eficiencia de los servicios, que constituyen un factor de competitividad para el conjunto del tejido productivo. La experiencia europea indica que el principio de eficiencia y la lucha contra la segmentación de la inflación están reñidos con la adopción del principio de actividad naciente, ya que -por razones de tamaño mínimo- la estrechez de los mercados interiores nacionales no los hace aptos para constituir por sí mismos una base operativa para la aparición de empresas eficientes <sup>(68)</sup>. El fomento de la cooperación internacional, la formación de consorcios y la inversión extranjera directa suelen resultar las estrategias más idóneas en este campo. Estas políticas se ven favorecidas por la *mejor práctica* a la hora de acometer la nueva oleada de inversiones públicas, que tiende a llevarse a cabo en régimen de concesión privada <sup>(69)</sup>.

---

<sup>66</sup>.- G. Ranis, "Development Theory at Three-Quarters Century", en *Essays ..Bert Hoselitz*, cit., pág 261.

<sup>67</sup>.- El problema es que las posibilidades del progreso técnico son mayores a medida que aumenta la intensidad de capital de las inversiones, dadas las discontinuidades de la función de producción y los sesgos (hacia el ahorro de trabajo) en que ha incurrido la creación de tecnología. El mejor análisis sobre esta problemática sigue siendo el de Harvey Leibenstein: "El progreso técnico, la función de producción y desarrollo", en W. W. Rostow, *La Economía del Despegue hacia el Crecimiento Autosostenido*, Alianza Editorial, 1967 (conferencia de la I.E.A. celebrada en 1960), págs. 210-224. Para Leibenstein, las limitaciones de información explican también parcialmente las asimetrías en las discontinuidades de la función de producción: *Ibid*, págs. 461-462.

<sup>68</sup>.- Para Béla Balasa esa era la causa principal de la ineficiencia de las políticas de desarrollo cerrado: Béla Balasa *et alia*, *The Structure of protection in Developing Countries*, John Hopkins, Univ. Press, Baltimore 1971.

<sup>69</sup>.- En el siglo XIX, los Ferrocarriles fueron generalmente públicos en Europa (aunque no en España) y privados en América. Durante la segunda posguerra se generalizó prácticamente el modelo público para casi todos estos servicios en Europa y en los países emergentes. Vid. Lloyd G. Reynolds, *El crecimiento económico en el Tercer Mundo*, cit. págs 175 y ss. Durante la década de los ochenta se produjo la reacción privatizadora, y durante los noventa esta nueva tendencia se está generalizando, incluyendo ahora también a los antiguos países comunistas. El fenómeno había sido anticipado por A.

No hay nada preestablecido en materia de pautas de desarrollo económico. Según Patel, la secuencia clásica era la transición entre una situación en la que dos terceras partes de la producción industrial se destinaban al consumo y el resto a la inversión, a una situación inversa, tras cincuenta años de crecimiento de los bienes de inversión a doble ritmo que los de consumo. Para Kuznets, en cambio, la evolución de la producción industrial de Suecia y EE UU entre 1873-80 y 1948 aconseja evitar tal interpretación, que constituye una simplificación por completo engañosa <sup>(70)</sup>. La identificación de los llamados *leading-sectors* cuenta con una larga tradición: Rostow señalaba que la industria textil generalmente no es suficiente, aunque sí lo fuese en Inglaterra. Los Ferrocarriles habrían ejercido el liderazgo en EE UU (opinión rebatida por Fishlow), Francia, Alemania, Canadá y Rusia, pero, según él, esto solo habría sido posible porque en estos países ya se daba una serie de prerequisites. La modernización de las fuerzas armadas habría actuado como factor de arrastre en Rusia, Japón, y Alemania. En algunos casos, el liderazgo lo habrían ejercido las industrias transformadoras de materias primas, como la madera en Suecia y Dinamarca, o la seda en Japón. Por su parte, las manufacturas domésticas de consumo -generalmente a través de pautas de sustitución de importaciones- habrían sido los sectores líder en Australia, Argentina y en Turquía, pero porque en estos casos se conjugaron una serie de condiciones para que este liderazgo fuese efectivo <sup>(71)</sup>.

Reynolds, en cambio, siguiendo a Hoffman y a Chinery <sup>(72)</sup>, no tiene dudas sobre la secuencia exacta en que se produce la aparición de los diversos productos en un proceso de industrialización: los textiles, como primer sector directriz, acompañados de industrias de transformación de productos agrícolas -para el consumo interior y para la exportación- como molinos de arroz, fábricas de harina, aserraderos de madera, extracción de aceite, etc. En tercer lugar, las industrias productoras de bienes ligeros de consumo, como calzado, confección, bebidas, cueros, cerámica, muebles, utensilios del hogar, además de materiales de construcción,.... etc., para pasar después a las "industrias medias", tales como las químicas y los derivados del petróleo, seguidas en último lugar por las industrias pesadas o "finales", dominadas por la metalurgia, la maquinaria y los equipos de transporte. Esta secuencia es precisamente la seguida en la etapa histórica y en la del desarrollo posterior a 1950, secuencia tan solo quebrada por la obsesión de las economías planificadas, "prematamente orientadas hacia la industria pesada", que han tenido también imitadores en el tercer mundo <sup>(73)</sup>.

Cualquiera que sea el grado de certeza que se dé a estas pautas de desarrollo, las industrias que lógicamente se desarrollan en primer lugar son las que satisfacen la demanda final de necesidades básicas de la población, de consumo masivo: alimentación, vestido y vivienda-hogar, cuyas mayores tasas de crecimiento se registran en las primeras etapas de aparición de la sociedad de consumo, para experimentar después un ciclo de vida en el que la

---

W. Lewis: *The Theory of Economic Growth*, Allen & Unwin, Londres, 1955, pág 38. La peculiaridad actual consiste en que el movimiento afecta también -y en primer lugar- a los países industrializados.

<sup>70</sup>.- Surendra J. Patel, "Rates of Industrial Growth in the Last Century, 1860-1958", en B. E. Supple (ed.), *The Experience of Economic Growth*, cit. Simon Kuznets, *Crecimiento Económico Moderno*, Aguilar 1973 (1ª ed. inglesa de 1966, Yale), pág 143.

<sup>71</sup>.- W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth*, cit., pág 57.

<sup>72</sup>.- Hollis Chenery, *Structural Changes and Development Policy*, Oxford Univ. Press/World Bank, 1979.

<sup>73</sup>.- Ll. G. Reynolds, *El crecimiento económico en el Tercer Mundo*, cit., págs 91-92.

desaceleración del crecimiento se combina con una creciente sofisticación y mejora cualitativa, que conduce en los países más desarrollados a una fuerte estructuración del mercado, a través del cuál el consumidor transmite a la industria dos tipos de exigencias: minimizar precios, en el caso de los productos estandarizados, y maximizar la diferenciación, la atención al cliente y el marquismo, en los más selectivos. Aparece también recientemente una línea intermedia, basada en la optimización de la relación calidad-precio.

Las estrategias nacionales de internacionalización económica y competitividad deben tratar de que las inversiones extranjeras supongan una complementariedad real y desencadenen el mayor volumen de enlaces, propiciando la entrada del mayor contingente de empresarios innovadores, capaces de suplir las carencias de factores internos y de crear un clima de rivalidad adecuado para el surgimiento de iniciativas empresariales vigorosas en el propio país. Probablemente una de las razones por las que los países menos adelantados han abandonado el proteccionismo es la de evitar, precisamente, la existencia de áreas económicas inertes, en las que los empresarios convencionales no minimizan los costes (<sup>74</sup>), lo que resultaba inevitable cuando las políticas de sustitución de importaciones obligaban a que los *enlaces* económicos y tecnológicos se realizasen en el interior del país (<sup>75</sup>). Por esa misma razón, estas políticas resultaron mas ineficientes desde el punto de vista de la distribución de la renta (<sup>76</sup>).

Aquellas complementariedades se producen desde etapas tempranas del desarrollo entre las industrias de productos manufacturados y de transformación de materias primas del sector primario de los países emergente -con sus necesidades de inversión, tecnología, experiencia empresarial y mercados- y su demanda de productos de tecnología media y avanzada, cuya producción y comercialización puede llevarse a cabo de forma más eficiente, en muchos casos, internalizando estas transacciones en el seno de grupos empresariales que aprovechan las ventajas de localización, de dotación de factores, de costes y de mercados, mediante operaciones triangulares de inversión-exportación-importación.

Este tipo de estrategias se encuentran ya considerablemente desarrolladas. En el caso Estados Unidos, que es el país que dispone de una estructura mas fuerte de empresas con larga tradición multinacional, la segunda mitad del decenio de los ochenta ha presenciado una cierta estabilización -entre el 35 y el 40 %- del porcentaje que representan los intercambios intraempresa sobre el conjunto del comercio exterior, sin que el proceso de mundialización de las inversiones exteriores haya supuesto una progresión de esas cifras. En el caso del Japón la proporción se ha movido en torno al 30 % (<sup>77</sup>). Los procesos de descentralización productiva habrían sido los responsables de contener una progresión que a mediados del decenio se consideraba imparable. No es posible, con los datos disponibles actualmente, pronosticar las tendencias futuras.

---

<sup>74</sup>.- Harvey Leibenstein, *Beyond Economic Man*, Harvard Univ. Press, Mass., 1976, capítulos cinco y ss.

<sup>75</sup>.- A. O. Hirschman, "A Generalized Linkage Approach"... cit., págs 81 y ss..

<sup>76</sup>.-Gustav Ranis considera que las evidencias empíricas sobre las que se construyó la curva de Kuznets y se midió el coeficiente de Gini durante las primeras etapas del desarrollo están sesgadas por el predominio de países en los que se aplicaba este tipo de políticas, lo que no ocurrió en Japón, Korea o Taiwan: "Development Theory at Three-Quarters Century", cit., págs. 264-266.

<sup>77</sup>.- Marcos Bonturi et Kiichiro Fukasaku, "Analyse empirique de la mondialisation et des Échanges intra-entreprise", *Revue Économique de L'OCDE*, nº 20, primavera 1993, págs. 165-179.



Las estrategias de inversión exterior seguidas por las multinacionales coreanas -uno de los NIC que practica una política exportadora mas agresiva-, parecen indicar también una cierta necesidad de profundizar en inversiones *aguas arriba*. Tradicionalmente, las estrategias exportadoras ofensivas concentraban el esfuerzo de inversión extranjera de estos grupos en actividades *aguas abajo*, próximas al mercado. La estrategia coreana puede señalar la supervivencia de condicionamientos -hipotéticamente externos a la empresa- que presionan hacia una nacionalización mínima de la producción en cada mercado -por lo que la adopción de aquella estrategia vendría motivada por razones defensivas-, pero también podría interpretarse como búsqueda de ventajas de localización y captura de mayores niveles de tecnología, lo que significaría una variante de estrategia ofensiva por parte de los NIC (<sup>78</sup>).

En todo caso, el fenómeno todavía no está bien explicado. El proceso de mundialización de las actividades de las empresas líderes debería presionar hacia la generalización de la tendencia, como consecuencia de lo cual al menos el 40 % del comercio internacional acabaría realizándose en el interior de los grupos multinacionales. La consolidación del sistema internacional de comercio y la ampliación del ámbito de actividades cubiertas por el nuevo GATT, así como la mayor apertura y seguridad de las reglas, presionarán previsiblemente en favor de una ampliación de aquella cifra, mientras que la tendencia hacia una mayor descentralización y la búsqueda de mas flexibilidad de los sistemas de producción parece que actuarán como contrapeso de la misma. Sorprendentemente, el 60 % restante coincide con el segmento de la producción industrial cuyo tamaño mínimo eficiente no favorece significativamente a las grandes unidades de producción (<sup>79</sup>). Nada de todo esto resulta todavía demasiado claro, como tampoco se conocen bien las implicaciones de los intercambios intraempresariales para las políticas comerciales. Lo que sí parece claro es la apertura de mayores posibilidades de cooperación entre los grandes grupos industriales transnacionales y las industrias y servicios locales, dadas las tendencias descentralizadoras de la producción.

Una estrategia como esta concibe la inversión empresarial como la forma mas eficiente de cooperación para el desarrollo económico, y solo puede materializarse si las empresas que acometen inversiones a largo plazo evalúan convenientemente las características y las necesidades de las áreas regionales y los mercados específicos, lo que exige explorar continuamente las zonas en las que están desencadenándose procesos como el descrito por Hirschman y plantear la cooperación como el aprovechamiento de oportunidades empresariales, de efectos mutuamente beneficiosos. Tanto las inversiones en infraestructuras como las de actividades manufactureras o de servicios tienen su papel en el proceso de desarrollo, pero el modelo seguido difiere entre países, o depende de las características del entorno, y la oportunidad de cada una de ellas varía con el tiempo.

La observación de proyectos específicos sirve tanto para hacer la evaluación de los resultados como para detectar las mejores oportunidades de inversión a largo plazo, cuya

---

<sup>78</sup>.-Wang-Taek Jun and Renee Prendergast, "Upstream Foreign Direct Investment by Korean Manufacturers", en R. Prendergast y H.W. Singer, *Development Perspectives for the 1990s*, cit, págs.103-125.

<sup>79</sup>.-En el caso de la industria manufacturera canadiense, el tamaño mínimo eficiente, en actividades que representaban el 57 % de la producción total, no era superior al 2 % del mercado interior en 1981. Fuss, M.A, y V. K. Gupta, "A cost function approach to the estimation of minimum efficient scale, returns to scale and suboptimal capacity, with an application to Canadian Manufacturing, *European Economic Review*, nº 15, 1981, págs 123-135.



rentabilidad tiene como condición la de contribuir de manera eficiente a la mejora del bienestar de la zona en que se lleva a cabo. Son paradigmáticas las observaciones de Hirschman sobre la mayor contribución al ulterior desenvolvimiento de la iniciativa empresarial -incitando a diversificar la logística y las actividades comerciales de las empresas- derivada de las inversiones en carreteras, como alternativa a los ferrocarriles, en áreas poco desarrolladas (<sup>80</sup>). Acometer inversiones exteriores significa participar en el desarrollo de los países, lo que exige identificar e identificarse con sus necesidades, o sea, cooperar (<sup>81</sup>).

Los proyectos de desarrollo regional abortan frecuentemente porque no profundizan en estrategias de desarrollo endógeno. Por esta razón los programas internacionales de fomento del desarrollo auspiciados por los organismos multilaterales -y las políticas de cohesión económica y social en la Unión Europea y en el interior de España- incluyen, cada vez más, un componente de apoyo al lanzamiento de actividades directamente productivas y a la constitución de un tejido industrial endógeno (<sup>82</sup>). Tal es el caso de iniciativas recientes adoptadas tanto por la Comunidad Europea como por el BIRD y el BERD. Los programas españoles de cooperación internacional se están especializando en este tipo de actividades, asociando a las mismas al IMPI, a los diferentes Institutos de Desarrollo Regional y a otros organismos intermedios (institutos tecnológicos, de desarrollo regional, AENOR, etc.). La política de cooperación en el seno de los Sistemas Productivos Locales especializados en cada una de las industrias de demanda final en España -a través de los programas de *distritos industriales*- persigue, entre otros objetivos, facilitar la coordinación entre las iniciativas de cooperación económica internacional y las iniciativas (individuales o asociadas) de internacionalización de las actividades de las empresas.

### **3.- DESARROLLO ECONÓMICO, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES**

Por lo que se refiere a los resultados prácticos alcanzados durante los primeros veinticinco años de desarrollo económico a escala mundial, los datos numéricos no resultaron muy halagüeños. El cuadro 1 muestra que en términos de renta *per cápita* los países en desarrollo crecieron solo dos décimas por encima de los países de la OCDE durante los veinticinco años del supercrecimiento (dos décimas por debajo, si se excluye China) y su renta per cápita relativa mejoró tan solo en medio punto porcentual respecto a los mismos

---

<sup>80</sup>.- A. O. Hirschman, *Development Projects Observed*, Brookings Institution, Washington D.C., 1967.

<sup>81</sup>.- Esto es especialmente cierto en el ámbito de la tecnología: Joaquín Arriola Palomares, "La transferencia de tecnología: entre la dependencia real y la colaboración utópica", *ICE*, nº 702, Febrero 1992, págs. 97-106.

<sup>82</sup>.- Sobre la teoría práctica y efectos del análisis coste social/beneficio de proyectos y planes de desarrollo a lo largo del período 1970-1990, vid.: I. M. D. Little y J. A. Mirrlees, *Project Appraisal and Planning Twenty Years On*, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1990, págs 351-382. También T. N. Srinivasan, "Teoría del equilibrio general, evaluación de proyectos y desarrollo económico", en *Teoría y Experiencia del Desarrollo Económico*, citado, págs 275-300. Para una descripción detallada de las fases de un proyecto de cooperación: Juan Carmelo García, "Análisis del ciclo de un "proyecto" de cooperación al desarrollo", *ICE*, nº 702, Febrero 1992, págs. 129-143.

(cayó en tres décimas, si se excluye China), quedando en promedio en un 7,2 % de la renta per cápita de los países avanzados (en un 7,6 % sin China). Tan solo Oriente Medio mejoró sustancialmente su posición, situándose al término del período con una renta per cápita que suponía casi una tercera parte de la de los países OCDE. En cualquier caso, estos resultados quedaron por encima de las pobres expectativas que la primera década había hecho concebir.

**Cuadro 1.**  
**PNB per Cápita en \$ de 1974**

	1975		1950		1975		Tasa anual crecimiento
	Población (millones)	Abso luto	% respecto a OCDE	Absoluto	% OCDE		
<b>Sudeste asiático</b>	<b>830</b>	<b>85</b>	<b>3'6</b>	<b>132</b>	<b>2'5</b>	<b>1'7</b>	
<b>Africa</b>	<b>384</b>	<b>170</b>	<b>7'1</b>	<b>308</b>	<b>5'9</b>	<b>2'4</b>	
<b>Este asiático</b>	<b>312</b>	<b>130</b>	<b>5'5</b>	<b>341</b>	<b>6'5</b>	<b>3'9</b>	
<b>China continental</b>	<b>820</b>	<b>113</b>	<b>4'8</b>	<b>320</b>	<b>6'1</b>	<b>4'2</b>	
<b>Iberoamérica</b>	<b>304</b>	<b>495</b>	<b>20'8</b>	<b>944</b>	<b>18'0</b>	<b>2'6</b>	
<b>Oriente medio</b>	<b>81</b>	<b>460</b>	<b>19'3</b>	<b>1.660</b>	<b>31'7</b>	<b>5'2</b>	
<b><u>Países en Desarrollo</u></b>	<b><u>2.732</u></b>	<b><u>160</u></b>	<b><u>6'7</u></b>	<b><u>375</u></b>	<b><u>7'2</u></b>	<b><u>3'4</u></b>	
<b><u>Id. sin China</u></b>	<b><u>1.912</u></b>	<b><u>187</u></b>	<b><u>7'9</u></b>	<b><u>400</u></b>	<b><u>7'6</u></b>	<b><u>3'0</u></b>	
<b>Países OCDE</b>	<b>654</b>	<b>2.378</b>	<b>100</b>	<b>5.238</b>	<b>100</b>	<b>3'2</b>	

FUENTE: David Morawetz, *Twenty-five Years of Economic Development 1950 to 1975*, The World Bank, 1977. Tablas 1 y 8, págs. 13 y 27.

### 3.1. Crecimiento, convergencia y distribución: balance y resultados.

Como señala Gustav Ranis, el primer cuarto de siglo de desarrollo se saldó con la segmentación del tercer mundo en dos subclases (la de los NIC y la de los países con recursos naturales) y la aparición de un cuarto mundo en el que predominan el dualismo y el estancamiento económicos (<sup>83</sup>).

Una comparación de los niveles relativos de PIB *per cápita* en 1960 y en 1990 entre los países de las distintas áreas del Sur y los países del Norte arroja un balance muy poco brillante: los países en desarrollo pasaron de disponer de un PIB real *per cápita* que significaba el 17% del de los países industrializados en 1960 a otro del 15% en 1990. Para el grupo de países menos adelantados, las cifras respectivas son 9 y 5%, respectivamente. Sólo los Estados Árabes y Asia Sudoriental mejoraron posiciones relativas. Asia Oriental se

<sup>83</sup>.- "Development Theory at Three-Quarters Century", en *Essays...in Honour of Bert Hoselitz*, cit., pág. 255.

mantuvo. Frente a ello, América Latina (excluidos México y Brasil) pasaron de casi la mitad a la cuarta parte del PIB *per cápita* del Norte. Es, con mucho la evolución más negativa (Cuadro 2).

## Cuadro 2

### PIB real *per cápita* por áreas del Sur, expresado en % sobre el promedio del Norte

	Africa Subsahariana	Estados Árabes	Asia Meridional	Id. (excluida India)	Asia Oriental	Id. (excluida China)	Asia Sudoriental	América Latina y Caribe	Id. México y Brasil	Exc.
Año 1960	14	21	12	16	15	17	13	37	46	
Año 1990	8	23	9	12	15	n.d.	18	31	25	

FUENTE: *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993, PNUD-CEDEAL, pág. 232, cuadro 7.

Y si de la distribución internacional de los resultados del crecimiento por grandes áreas pasamos a la distribución entre países (<sup>84</sup>) y, dentro de ellos, entre regiones y grupos sociales, Hollis Chenery señala que, pese a un crecimiento del 50 % en la renta *per cápita* del tercer mundo durante los años sesenta, los beneficios de tal crecimiento no fueron perceptibles para una tercera parte de su población (<sup>85</sup>), aún en el caso de los países en los que el proceso de desarrollo había tenido éxito.

## Cuadro 3

	año 1992			Período 1980-1991
	Población en (millones)	PNB TOTAL Millones de \$	PNB <i>per cápita</i>	Tasa crecimiento anual del PNB real <i>per cápita</i>
P M A <sup>(a)</sup>	478'4	67.280	228	5'4
P B R <sup>(b)</sup>	2.748'5	1.059.819	395	7'4
P R M B <sup>(c)</sup>	501'4	655.404	1.623	12'8
P R M A <sup>(d)</sup>	381'4	1.253.210	3.815	n.d.
P R E <sup>(e)</sup>	55'1	345.278	11.011	n.d.

Notas: <sup>(a)</sup>.- Países menos avanzados (47 en la lista ONU)

<sup>(b)</sup>.- Países con baja renta (<765\$)

<sup>(c)</sup>.- Países de renta media-baja (>765<2555\$)

<sup>(d)</sup>.- Países de renta media-alta (>2555<7910\$)

<sup>(e)</sup>.- Países con renta elevada (>7910\$)

<sup>84</sup>.- Para una clasificación de los principales países en desarrollo en cuatro grupos según tasas de crecimiento de sus rentas *per cápita* entre 1960 y 1980, vid. Lloyd G. Reynolds, *El crecimiento Económico en el Tercer Mundo*, Alianza Universidad, 1989 (Yale, 1986), págs. 119-120, Tabla 2.

<sup>85</sup>.- Hollis Chenery *et alia*, *Redistribution With Growth*, World Bank-Institute of Development Studies Univ. of Sussex, Oxford Univ. Press, 1974, pág XIII.

FUENTE: *Cooperation pour le Developpement*, Rapport d'Alexander R. Love, OCDE, CAD, Rapport 1993, págs. 241-242.

El cuadro 3 ofrece un balance de los resultados del último decenio, utilizando la clasificación de la ONU de países según niveles de renta *per cápita*. En el mismo puede verse que las tasas de crecimiento de los grupos de países para los que se dispone de datos son crecientes a medida que se avanza en los niveles de renta, alcanzando un máximo cercano al 13% anual de crecimiento acumulativo en el grupo de países con renta media baja. En cualquier caso, el crecimiento de los países más pobres durante el último decenio casi llegó a duplicar el crecimiento medio del conjunto de los LDCs que se registrara durante el primer cuarto de siglo de desarrollo.

Aún sin disponer de estos datos del decenio completo, Sir Arthur W. Lewis ya había detectado la tendencia favorable del crecimiento económico del tercer mundo en el symposium del Economic Growth Center de Yale celebrado en 1986, al constatar que entre 1960 y 1982 una tercera parte de los 50 países en vías de desarrollo habían crecido a tasas superiores al tres por ciento, y la mitad a tasas superiores al dos por ciento. La desaceleración del crecimiento económico a partir de 1973 en los países desarrollados fue mucho menos dramática para los países en vías de desarrollo, como el propio Lewis había anticipado en 1980 en su conferencia de recepción del premio Nobel de Economía sobre "La desaceleración del motor del crecimiento" (<sup>86</sup>).

Como balance de la experiencia de desarrollo económico, Sir Arthur Lewis extrajo doce lecciones que pueden considerarse como el resumen de lo que hemos aprendido en los últimos treinta años. Sintetizadas y evaluadas por J.G. Williamson, estas doce lecciones son (<sup>87</sup>):

- 1.- Los países en vías de desarrollo pueden crecer muy deprisa.
- 2.- Existen tres condiciones esenciales para el desarrollo de los países de base agraria:
  - a) paz interna;
  - b) b) una dotación de recursos naturales suficiente para producir un excedente agrícola apreciable, y

---

<sup>86</sup>.- "The Slowing Down of the Engine of Growth", *American Economic Review*, 70, Septbre., 1980, págs. 555-564. Sin embargo, la evolución ulterior fue muy dañina, especialmente para los países más afectados por el problema de la deuda. En Iberoamérica, por ejemplo, el PIB real solo creció a una tasa del 0'7% durante 1980-1985, frente a un aumento de casi el 2% en los principales países de la OCDE. Vid.: Miguel Urrutia (ed.), *Long-Term Trends in Latin American Economic Development*, Interamerican Development Banc, 1991, pág. 17. Sobre el problema de la deuda, el enfoque de CEPAL puede verse en CEPAL, *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, Síntesis y III vols., 22-IV-1985. Una interpretación del problema desde el punto de vista que defiende la hipótesis de deterioro de los términos de intercambio: Hans W. Singer, "Presiones de la deuda, políticas de ajuste y deterioro de los términos de intercambio en países en desarrollo", L. Mantuschi/H.W. Singer (comps.), *Los problemas del desarrollo en América Latina. Homenaje a Raul Prebisch*, F.C.E., México, 1992, págs. 141-180.

<sup>87</sup>.- W. Arthur Lewis, "Reflections on Development" y Jeffrey G. Williamson, "Comments", *The State of Development Economics*, cit., págs. 13-30.

- c) c) suficiente agua para producir ese excedente. De los 50 países de la muestra del Banco Mundial, quince no cumplen tales condiciones.
- 3.- Los frutos del desarrollo se concentran en pocas manos: el coeficiente de Gini crece en las primeras etapas del desarrollo porque la elasticidad de la oferta de trabajo no cualificado es tan alta que impide el crecimiento de los salarios (<sup>88</sup>).
- 4.-El desempleo es una consecuencia inevitable del desarrollo económico y se manifiesta especialmente en las ciudades. La industrialización desencadena la transición demográfica, lo que presiona sobre la tierra, y la gente emigra hacia las ciudades. La tasa de crecimiento de la población ha sido del 4'5% anual en el tercer mundo.
- 5.- El tercer mundo se ha superurbanizado. Según Williamson, esta tesis, defendida también por Hoselitz, ha sido contestada por la mayoría de los analistas empíricos, tras estudiar el comportamiento de los salarios y el desempleo en el sector urbano informal de las economías (<sup>89</sup>).
- 6.- Un remedio para la superurbanización consiste en introducir restricciones legales al crecimiento de las ciudades. Otro remedio consiste en mantener una adecuada estructura de precios. Williamson considera que los fenómenos particulares de superurbanización, cuando existen, se deben más bien a distorsiones políticas. El deterioro de la relación real de intercambio para la agricultura es uno de ellos. El remedio no son las barreras legales, sino eliminar los aranceles y la sobrevaloración de los tipos de cambio de las monedas, que causan tal deterioro, así como los subsidios sociales, que concentran sobre las ciudades el drenaje de recursos fiscales realizado en el campo (<sup>90</sup>). Una adecuada estructura de precios exigiría financiar con impuestos sobre el suelo urbano el sobrecoste que produce un inadecuado o excesivo uso del mismo.
- 7.- Una de las razones del crecimiento del desempleo en el tercer mundo es el sesgo hacia la tecnología intensiva en el uso del capital. Hay que subsidiar los proyectos de inversión intensivos en trabajo, que presentan mejores resultados en términos de

---

<sup>88</sup>.- Esta tendencia explica el perfil de la llamada curva de Kuznets: S. Kuznets, *Shares of Upper Income Groups in Income and Savings*, NBER, 1953. Robert McNamara llamó la atención -en Nairobi en 1972- sobre la necesidad de aplicar políticas correctoras para mejorar la situación del "cuarenta por ciento último" del tercer mundo -compuesto principalmente de jornaleros agrícolas- durante esa primera etapa.

<sup>89</sup>.- La tesis de la superurbanización se formalizó en el modelo de TODARO: vid. M. Alikhan, "Modelo Harris-Todaro", John Eartwell *et alia* (comps.), *Desarrollo Económico. The New Palgrave*. Icaria, Barcelona 1993, págs. 362-370. La falsación del modelo fue realizada por D. Mazumdar ("The Urban Informal Sector", *World Development*, 20, Agosto 1976, págs. 655-679). La generalización de la tesis contraria se debe al propio J.G. Williamson: "Migration and Urbanization in the Third World", en H.B. Chinery y T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. 1, North Holland, Amsterdam, 1988. La obra de referencia clásica es Eric Lampard, "The History of Cities in the Economically Advanced Areas", *Economic Development and Cultural Change*, 3, Enero 1955, págs. 81-136, vid. también Miguel Urrutia (ed.), *Longt-Term Trend...*, cit., capítulo 3, en donde no se encuentran evidencias contundentes del fenómeno para Iberoamérica. Tampoco Patrick Guillaumont encuentra un sesgo urbano en la zona franco Africana, *Strategies de developpement comparées*, Económica, 1988, pág. 555..

<sup>90</sup>.- Vid. nota 97.



análisis coste/beneficio y de precios sombra. Las restricciones financieras de los gobiernos suelen dar prioridad, en cambio, a proyectos ineficientes e inconsistentes con la política de empleo.

- 8.- Las exportaciones como motor del crecimiento se han desacelerado, y es poco probable que vuelva a repetirse la experiencia de los años 50 y 60, durante los cuales crecieron a fuerte ritmo tanto la demanda de productos primarios como el *ratio* importaciones/consumo de manufacturas en los países industrializados.
- 9.- El sistema de precios no garantiza que se produzca la necesaria revolución en la agricultura. Hay que crear instituciones para apoyarla, lo que consume tiempo y recursos. Williamson añade que también es necesario mantener un adecuado sistema de precios, lo que exige reformas adicionales (<sup>91</sup>).
- 10.- La sustitución de importaciones no proporciona mercado suficiente. El mito de que los LDCs tropicales no pueden exportar manufacturas ha sido desmentido rotundamente por los hechos. Williamson añade que todas las revoluciones industriales del siglo XX se han basado en un crecimiento rápido de las exportaciones.
- 11.- Los LDCs de crecimiento rápido han sido capaces de elevar su capacidad de ahorro durante los dos o tres últimos decenios, lo que les ha permitido financiar la formación y profundización de capital (<sup>92</sup>). El crecimiento desproporcionado del sector público está produciendo, sin embargo, el desplazamiento de otras actividades más valiosas, deteriorando la gestión y transfiriendo rentas de los grupos de población más pobres (rurales) a los más ricos (urbanos).
- 12.- Lo conseguido en treinta años no es poco. En tres decenios más el tercer mundo puede mejorar su nivel de vida hasta hacerlo irreconocible.

Esta última aseveración no es incompatible con la evaluación negativa de lo ocurrido durante el decenio de los años ochenta, que se considera prácticamente perdido para el desarrollo. Según Singer y Prendergast, el decenio se ha dedicado fundamentalmente a restaurar el equilibrio exterior, a crear un entorno con mayor capacidad de respuesta y a articular mecanismos más adecuados de interrelación entre el mercado y el Estado (<sup>93</sup>),

---

<sup>91</sup>.- Los *cercamientos*, por ejemplo, fueron una respuesta al estancamiento de las rentas agrarias en un contexto de inflación de dos dígitos en la Inglaterra de finales del XVIII y principios del XIX: J.G. Williamson, "The Historical Content of the Classical Labor Surplus Model" *Population and Development Review*, 11, Junio 1985, págs. 171-191.

<sup>92</sup>.- Para Williamson, los LDC están haciendo en 20 ó 30 años lo que América hizo en 60. Los *ratios* de inversión actuales equivalen a los norteamericanos de 1900, tras sesenta años de industrialización. El factor que explica esta aceleración es la intensidad de la demanda de inversión, y no la desigualdad. Comparado con el caso británico de la R.I., los LDCs invierten a un ritmo tres veces superior. Es bien conocido que Williamson atribuye el escaso ritmo de acumulación británico al *crowding-out* producido por la deuda de guerra sobre la acumulación civil de capital, ya que la tasa de ahorro privado fue del 18'1% entre 1761 y 1821: J.G. Williamson, *Capitalismo y desigualdad económica en Gran Bretaña*, colección Historia Social, M.T.S.S. 1987 (1ª ed. inglesa, 1985), págs. 218 y ss. y 243.

<sup>93</sup>.- Vid. R. Prendergast y H.W. Singer, "Introduction", *Development Perspectives for the 1990s*, Macmillan 1991. Sobre este último aspecto, vid.: "Roundtable discussion. Development Strategies: The Roles of the State and the Private Sector", Amartya Sen, Nicholas Stern y Joseph Stiglitz, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, cit., págs. 421 y ss..

proceso de ajuste que debería permitir reemprender la marcha sobre presupuestos más sólidos que en el pasado.

### 3.2. Crecimiento económico y distribución de la renta

El primero en llamar la atención sobre el problema de la persistencia -e incluso del agravamiento- de la desigualdad a pesar del desarrollo económico fue Albert Fishlow en 1970 (<sup>94</sup>) tras analizar el caso de Brasil. El fenómeno se consideró enseguida ampliamente representativo. Hay muchas razones que explican esta situación. En parte, este resultado era inherente al modelo ortodoxo de crecimiento -que había sido el efectivamente aplicado en muchos casos-, ya que, como señalaba Abramovitz, el objetivo de impulsar la formación de capital exige -según ese modelo- mejorar o mantener altos niveles de beneficios y minimizar la práctica de las políticas redistributivas. Una senda como esta resultó muy difícil de transitar sin apelar a sistemas políticos autoritarios. El propio A.W. Lewis recomendaba políticas de desigualdad relativa para mejorar los incentivos a la inversión (<sup>95</sup>). Además, dada la existencia en buena parte de los países en desarrollo de una oferta prácticamente ilimitada de mano de obra rural, los beneficios del crecimiento económico y del comercio internacional no se traducen en mejoras del nivel de vida de la mayoría de la población si previamente no aumenta la productividad y la eficiencia de la agricultura tradicional (<sup>96</sup>).

La constatación de que el desarrollo económico no resuelve todos los problemas, y de que sin una política específica que trate conjuntamente el crecimiento y la distribución esta última no tiene lugar, obligó a reconducir las políticas y los trabajos de la economía del desarrollo, que desde mediados de los años setenta adoptaron una orientación mucho más distributiva.

Al evaluar -a instancias del Banco Mundial- la capacidad redistributiva del desarrollo económico, Chinery y Duloy concluyeron que en las primeras etapas del proceso la tendencia natural conduce a una mayor concentración de la renta. Sin una estrategia de crecimiento que integre objetivos redistributivos para los distintos grupos de población afectados -y especialmente el de mejorar la posición de los grupos con menores ingresos, a través de una política de inversión (<sup>97</sup>)- el desarrollo económico *per se* puede resultar profundamente

---

<sup>94</sup>.-"Brazilian size distribution of income", *American Economic Review*, vol 62, nº2, 1972, págs 391-402. Brasil es el país en vías de desarrollo que presenta la tasa de crecimiento más elevada del mundo: entre 1929 y 1983 su PNB *per capita* se multiplicó por 6'3 (el de Korea, por 5'9). Miguel Urrutia (ed.), *Long-Term Trends in Latin American Economic Development*, BIRD, Washington, 1991, pág. 163.

<sup>95</sup>.- ONU, *Informe sobre las Medidas para el desarrollo económico de los países subdesarrollados*; vid. también "Industrialization of Puerto Rico", *Caribbean Economic Review*, diciembre 1949. Reynolds no dudó en imputar a los sindicatos norteamericanos una gran responsabilidad sobre el lento desarrollo de Puerto Rico, al importar una estrategia de eualización inmediata de los salarios con los de la metrópoli: Lloyd G. Reynolds, "Wages and employment in a Labor Surplus Economy" *American Economic Review*, vol. LV, nº 1, marzo 1965, págs. 19-39.

<sup>96</sup>.- Situación a la que Lewis denominó *etapa clásica del crecimiento*: Arthur W. Lewis, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *Manchester School of Economic an Social Studies*, 22, Mayo 1954, págs. 139-191.

<sup>97</sup>.- Stiglitz considera que no es conveniente una política de subsidios salariales, porque -según su modelo- los salarios sombra (o coste-oportunidad del factor trabajo) de los trabajadores no

inequitativo, lo que en muchos casos convierte en inviable el propio proceso, dadas las incertidumbres políticas y sociales que tal situación trae consigo, que pueden llegar a bloquear las decisiones de inversión -tanto internas como exteriores-. Aunque no sea por otra razón mas altruista, esta constatación constituye un buen motivo para cambiar de camino y de política. Para Gustav Ranis, la historia de un cuarto de siglo de desarrollo dio la razón -en lo que se refiere a distribución- a los que piensan que "las cosas tienen que ponerse muy mal para que mejoren".

Para acometer la tarea de diseñar tales estrategias, Chinery proponía profundizar en el trabajo de segmentación iniciado con el modelo dual de Lewis, pero desagregando mucho mas las situaciones de los diferentes grupos sociales que participan en el proceso (<sup>98</sup>). Además, no todas las estrategias de desarrollo producen los mismos problemas de distribución. Hirshman constató que la preocupación por "el país subdesarrollado típico" era una abstracción inoperante, que no facilitaba la tarea del desarrollo, aunque simplificase el trabajo de los economistas (<sup>99</sup>).

Por su parte, Ranis recomienda también, de cara al futuro, profundizar en la segmentación, tomando en consideración las diferencias de situación y comportamiento de los países. Si el modelo de sustitución de importaciones ha demostrado empeorar la distribución de la renta, en cambio el modelo desequilibrado seguido por Japón y Korea -basado en una preferencia por el empleo frente a los niveles salariales- ha demostrado ser mas eficiente (<sup>100</sup>). Se trata también aquí de abandonar los modelos generales y profundizar en aspectos del microdesarrollo, en una línea similar a la que aconsejaba Hirschman (<sup>101</sup>), mediante el estudio específico de los *linkages* movilizables en cada situación, adoptando -en palabras de Singer- un enfoque "de abajo arriba", muy distinto al dirigismo tradicional (<sup>102</sup>). La experiencia

---

cualificados en las economías duales no suelen ser menores que los de mercado, único caso en el que tales subsidios están legitimados: vid. "Teorías alternativas de la determinación del salario y el desempleo: el modelo del salario de eficiencia", en *Teoría y Experiencia del desarrollo económico. Ensayos en honor de Sir Arthur W. Lewis, Mark Gersovitz et alia* (eds.), F.C.E., México 1985, (1ª ed. inglesa de 1982), pág. 132. Sin embargo, la experiencia española en Andalucía y Extremadura indica que, en etapas de alto desempleo urbano, una combinación de inversiones (a través del Plan de Empleo Rural) y de un régimen especial de subsidio al desempleo especialmente concebido para el medio agrario arroja los mejores resultados, conteniendo la emigración campo-ciudad.

<sup>98</sup>.- Montek S. Ahluwalia y Hollis Chinery, "A Model of Distribution and Growth", *Redistribution with Growth*, cit., págs 209-235.

<sup>99</sup>.- Albert O. Hirschman, "Auge y decadencia de la Economía del desarrollo", en *Teoría y experiencia del desarrollo económico...en honor de A. W. Lewis*, cit., págs 448-469.

<sup>100</sup>.- "Development Theory...", *cit.*, pág 265.

<sup>101</sup>.- Al formular su teoría de los *Linkages* en una lógica a la que él denominó "micromarxismo" Hirschman trataba, sin duda, de movilizar todos los recursos disponibles en favor del desarrollo, canalizando el impulso idealista de muchos jóvenes del tercer mundo -educados en el marxismo- hacia las tareas del desarrollo económico, en lugar de hacia las revoluciones políticas, orientación esta última que Hirschman consideraba "una extraña alianza del neomarxismo y la macroeconomía contra la economía del desarrollo". Vid. A. O. Hirschman, "C. From Linkages to Micro-marxism", en *Essays... in Honor of Bert Hoselitz*, cit. págs 91-98. "Auge y decadencia de la economía del desarrollo", en *Teoría y experiencia ... en honor de A.W. Lewis*, cit., págs. 459 y ss..

<sup>102</sup>.- R. Prendergast y H.W. Singer (eds.), *Development Perspectives for the 1990s*, Macmillan 1991, pág. XXIII.

demuestra que tal cosa es posible, y que tan solo los países que han adoptado acciones políticas positivas en esa dirección han contenido la tendencia al deterioro de la distribución, lo que ha servido para impulsar el proceso (<sup>103</sup>).

Sin embargo, los mecanismos ordinarios de distribución de la renta -tanto en las sociedades más desarrolladas como en las en desarrollo- no pueden depender de decisiones políticas discrecionales. La experiencia española bajo el régimen franquista, y la de otras sociedades iberoamericanas, evidencia que la inexistencia durante algunos períodos de mecanismos de distribución de la renta basados en la negociación colectiva responsable, protagonizada por representantes libremente elegidos de los trabajadores en las empresas, suele traducirse en violentas fluctuaciones cíclicas de los salarios reales. En tales situaciones, tras períodos de estancamiento o pérdida de poder adquisitivo, se registran oleadas de fuertes crecimientos de los salarios nominales -como el "gironazo" español de 1957- cuyos únicos efectos suelen consistir en desencadenar espirales hiperinflacionistas, de consecuencias tan destructivas como dudosamente redistributivas (<sup>104</sup>), y tras las cuales los mismos regímenes autoritarios se han visto obligados a instaurar sistemas permanentes de negociación colectiva salarial.

Es cierto, sin embargo, que estos mecanismos de distribución del crecimiento económico basados en el juego democrático de los poderes compensadores solo resultan efectivos cuando las correspondientes economías han franqueado el *punto Lewis de inflexión*, ya que con anterioridad a este momento la existencia de una oferta de trabajo infinitamente elástica, proveniente de la agricultura de subsistencia, neutraliza cualquier pretensión de elevación salarial en el sector industrial. En tales situaciones no es infrecuente que los procesos de conflicto industrial adopten la forma de enfrentamientos políticos más o menos insurreccionales. Tal fue el caso en la España anterior a 1955, fecha en la que se registró el *turning point* (<sup>105</sup>). Para corregir estas situaciones, la economía del desarrollo recomienda políticas que mejoren la productividad de la agricultura sin frenar el impulso a la industrialización, ya que la demanda de productos agrarios proveniente de los trabajadores urbanos es el principal impulso para la modernización de la agricultura.

Según la interpretación del propio Arthur W. Lewis, una vez que el proceso de desarrollo económico agota los excedentes laborales en un país, la emigración del capital y los movimientos de población son los mecanismos que contienen el crecimiento de los salarios, de manera que, en ausencia de regulación, "la inmigración en masa del trabajo no cualificado...tendría por efecto mantener los salarios de todos los países cerca del nivel de

---

<sup>103</sup>.- *Redistribution with Growth*, cit., pág. XV.

<sup>104</sup>.- Alvaro Espina, *Empleo, Democracia y Relaciones Industriales en España. De la Industrialización al Mercado Único*, colección Economía y Sociología del trabajo, M.T.S.S, Madrid, 1990, pág. 623.

<sup>105</sup>.- Alvaro Espina, *Recursos Humanos y Política Industrial. España ante la Unión Europea*, Fundesco (Madrid) y Eudeba (Buenos Aires), 1992, capítulo 1:"Salarios, industrialización y competitividad", págs 41-76. La mezcla de conflicto industrial y conflicto político bajo regímenes autoritarios suele resultar tan nociva para el empleo como la importación de estrategias metropolitanas por los sindicatos periféricos. En el caso español, el régimen franquista prefirió ceder en salarios y rigidez laboral para aliviar la presión

política. El resultado fue una senda de crecimiento con fuertes tensiones sobre la productividad del trabajo, que darían lugar, al concluir el régimen, a la mayor crisis del empleo conocida en la OCDE.

subsistencia de los países mas pobres" (<sup>106</sup>). Sin embargo, estas previsiones sobre la dinámica salarial no se cumplieron, ya que no existe libertad efectiva de circulación entre países en vías de desarrollo y países desarrollados, por mucho que la presión de las emigraciones económicas sea capaz de superar todo tipo de barreras, aunque con una intensidad limitada.

Por su parte, la progresiva liberalización de los movimientos de capital sí que está actuando como mecanismo de limitación de la presión salarial y de costes laborales en los países mas industrializados, hasta el punto de que se ha podido hablar de una situación de "oferta ilimitada de trabajo permanente" a nivel global (<sup>107</sup>). Cuando la idea fue formulada, sin embargo, las restricciones a los movimientos de mercancías, capitales y servicios constituían por sí solos barreras suficientes para impedir la aparición de un mercado de trabajo mundial. Hoy, sin embargo, los avances registrados en la movilidad del capital (<sup>108</sup>) y en la estructuración del sistema económico internacional hacen que tales hipótesis cobren nuevo vigor y resulten mucho mas verosímiles.

Como elemento de compensación de esta dinámica, el nuevo contexto productivo pone en primer plano los activos intangibles y el capital humano, y no las simples disponibilidades de fuerza de trabajo (<sup>109</sup>). Sin embargo, la globalización del mercado esta convirtiéndose en una realidad para el trabajo menos cualificado, hasta el punto de que para Samuel Brittan el mundo se dirige hacia la ecualización salarial prevista por el modelo Heschker-Ohlin, pero llevada a cabo a través de una futura depresión de los salarios en los países desarrollados. Con ello, el columnista de *Financial Times* da un paso más respecto a las previsiones de Samuelson, quien en 1992 preveía que "a medida que miles de millones de habitantes de Extremo Oriente y Latinoamérica accedan a puestos de trabajo mas cualificados y modernos, los europeos y norteamericanos.... descubrirán una dura resistencia al avance al alza de sus niveles de vida" (<sup>110</sup>). Como política compensatoria, Malinvaud propugna la supresión pura y simple -en Francia y en toda Europa- de las cotizaciones sociales para los salarios mas bajos, lo que según sus estimaciones podría aumentar el empleo en un 3 % a medio plazo (<sup>111</sup>).

En la primera década del desarrollo, Hla Myint había realizado "una interpretación del atraso económico"(<sup>112</sup>) según la cual los países menos desarrollados tenían que luchar

---

<sup>106</sup>.- Arthur W. Lewis, "El desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo", (primera edición inglesa de 1954), en A. N. Agarwala y S. P. Singh, *La Economía del Desarrollo*, cit. pág 373.

<sup>107</sup>.- H.A. Turner y D.A.S. Jackson, "On the Determination of the General Wage Level.- A World Analysis; or Unlimited Labour Forever", *The Economic Journal*, vol. LXXX, diciembre 1970, págs. 827-849.

<sup>108</sup>.- Puede verse una evaluación de las nuevas tendencias de las finanzas internacionales, en un contexto de capacidades específicas y activos no convencionales, en Rauf Gönenç, "De la Finance pour l'industrie à l'industrie pour la finance?", *Revue D'Economie Financiere*, nº 27, especial sobre *L'industrie Bancaire*, Invierno 1993, págs. 381-398.

<sup>109</sup>.- C. Baldwin y K. Clark, "Capabilities and Capital Investment: New Perspectives in Capital Budgeting", *Journal of Applied Corporate Finance*, nº 5, 1992.

<sup>110</sup>.- Samuel Brittan, "El nuevo fantasma que recorre Europa", *Financial Times/Expansión*, 14-II-1993.

<sup>111</sup>.- *Revue de l'OFCE*, nº 51, abril 1994.

<sup>112</sup>.- *Oxford Economic Papers*, junio de 1954.



contra tres tipos de fuerzas monopolistas: los grandes consorcios extranjeros de las minas y las plantaciones, como compradores monopolistas del trabajo no cualificado; los grandes exportadores y transformadores de productos agrarios, como compradores monopolistas de su producción agraria, y las grandes compañías comerciales, como distribuidoras monopolistas de las mercancías para importación. Myint entendía que el *poder compensador* de Galbraith (los sindicatos, las cadenas de distribución y las organizaciones de consumidores y usuarios) había forzado a los monopolios a distribuir las ganancias captadas fuera, en forma de mayor bienestar en el interior de los países avanzados, aunque lo reciente del desarrollo económico todavía no había permitido fortalecer el adecuado *poder compensador* de los países atrasados. Extrapolando esta interpretación antropomórfica del mercado internacional, la situación actual significaría precisamente la aparición de aquel *poder compensador* a escala global, en beneficio de los países menos desarrollados, lo que debería servir para distribuir en el futuro los frutos del crecimiento con mayor equidad que en el pasado.

## CONCLUSIÓN

La problemática de las necesidades de regulación suscitadas por la mundialización de la economía aparece cada vez con mayor fuerza. La configuración del nuevo sistema requería, en primer lugar, el establecimiento de una autoridad internacional que administrase los acuerdos y arbitrara en los conflictos, utilizando para ello la fuerza y la independencia de la autoridad multilateral, lo que ha conducido a la constitución de la OMC. Pero, además, la aparición por vez primera de verdaderos mercados globales de factores y servicios, distintos del mercado de mercancías, plantea la necesidad de contar con nuevas regulaciones, especialmente en lo se refiere al mercado de trabajo y al control de las deseconomías externas mediambientales.

Para Sir Leon Brittan, Comisario europeo encargado de la política comercial, la Unión Europea debe liderar el establecimiento de una política eficaz para integrar a los países en vías de desarrollo en la interdependencia económica mundial, ya que su participación en el comercio y la inversión mundiales es todavía pequeña y corre el riesgo de estancarse<sup>(113)</sup>. El papel distintivo de Europa en el nuevo orden internacional se debería caracterizar por el impulso al desarrollo económico, como único mecanismo capaz de producir un equilibrio duradero en las relaciones internacionales y para evitar conflictos. Es necesario aumentar el esfuerzo europeo y global para facilitar aquella integración, dotando a la política de desarrollo de un conjunto de nuevas orientaciones, restableciendo la preferencia por la utilización de mecanismos multilaterales de apoyo y elevando las disponibilidades futuras de financiación de los proyectos de desarrollo económico<sup>(114)</sup>.

Al mismo tiempo, de cara a la constitución de la OMC, Brittan considera que las prioridades europeas en esta primera etapa se encuentran en los nexos entre relaciones

---

<sup>113</sup>.- "Después del GATT", *Política Exterior*, vol VIII, nº 38, abril-mayo 1994, págs.21-32.

<sup>114</sup>.- Las aportaciones totales netas (tanto públicas como privadas) desde los 21 países pertenecientes al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) hacia los países en desarrollo y a los organismos multilaterales se elevaron durante 1992 a 105.835 millones de dólares (un 0'58% del PIB). La Ayuda Pública al Desarrollo fue de 60.420, (un 0'33% del PIB) y la tasa anual de crecimiento en volumen fue de un 2'6% entre 1987 y 1992. Vid. *Cooperation pour le Developpement*, Rapport 1993, OCDE, págs. 164-167.

económicas y política medioambiental y en establecer unas reglas internacionales de competencia mas fuertes y efectivas. En lo que se refiere a la primera de estas prioridades, a la que también se refería Bhagwati, no es posible aceptar que "el único comercio limpio sea el comercio libre" <sup>(115)</sup>. En mi opinión, el apoyo al desarrollo económico debe ser la principal contrapartida entre países industrializados y países en vías de desarrollo, de cara a acometer una estrategia global de desarrollo sostenible y de conservación de la tierra, que necesariamente debe contar con reglas que afecten a los intercambios comerciales, aunque los tímidos resultados de la Conferencia de Río indiquen que nos encontramos todavía muy lejos del acuerdo en estas materias <sup>(116)</sup>.

En cambio, el establecimiento de una política internacional efectiva de defensa de la competencia no requeriría cambios sustanciales de las reglas comerciales vigentes, sino llevar a cabo una interpretación de las obligaciones del GATT que incluyese a las políticas gubernamentales, dando así la posibilidad de abrir casos de "violación" -de las reglas GATT, por parte de los Gobiernos-, y de "no violación" -para evitar que las acciones gubernamentales unilaterales violen las condiciones previas de acceso a los mercados- <sup>(117)</sup>.

Finalmente queda el asunto de las relaciones entre libre comercio y derechos sociales fundamentales, planteado por Bhagwati -de manera no neutral- como la cuestión de *comercio y salarios*. Como se sabe, la pretensión de Estados Unidos de que la conferencia ministerial de Marrakech hiciese una declaración de intenciones, relacionando las prácticas comerciales y las normas internacionales de trabajo en el programa de trabajo de la futura Organización Mundial del Comercio, provocó la reacción de una serie de países, que amenazó con impedir la firma del Acta final de la Ronda de Uruguay. Posteriormente, Francia y Estados Unidos han llevado el asunto a la conferencia ministerial de la OCDE de 7-8 de junio de 1994 <sup>(118)</sup>.

Mucho antes de que este asunto apareciese en la mesa de negociación tuve ocasión de pronunciarme sobre la materia con motivo del debate sobre la reforma de la legislación laboral española <sup>(119)</sup>. Tal y como se suscitó la discusión antes de Marrakech, las pretensiones

---

<sup>115</sup>.- Tal es la opinión del presidente de las cámaras alemanas de comercio e industria: H. P. Stihl, "Only Free Trade Is Fair Trade", *The Wall Street Journal*, 27-V-1994.

<sup>116</sup>.- Para una combinación de políticas de desarrollo endógeno que comporten autocontrol medioambiental e incentivos internacionales para un uso racional de los recursos medioambientales, vid. Partha Dasgupta y Karl-Göran Mäler, "The Environment and Emerging Development Issues", *Proceedings of World Bank Annual Conference on Development Economics 1990*, págs. 101-131. Vid. también Francisco Alburquerque "Hacia una nueva conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo", *ICE*, nº 702 (extraordinario sobre Cooperación internacional para el Desarrollo), Febrero 1992, págs. 21-33.

<sup>117</sup>.- Bernard M. Hoekman y Petros C. Mavroidis, sin embargo, no se muestran excesivamente confiados en la posibilidad de avanzar rápidamente en esta última dirección, aunque la crean deseable: "Competition, Competition Policy and the GATT", *The World Economy*, vol 17, nº 2, marzo 1994, págs 121-150. Desde el punto de vista teórico, la

extensión de las políticas de competencia a la economía industrial en el ámbito internacional se analiza en: Christian Montet, "La política comercial estratégica. Estado de la teoría y perspectivas", *ICE*, nº 725, Enero 1994, págs. 47-61.

<sup>118</sup>.- "Clause sociale: París et Washington mobilisent l'OCDE", *La Tribune Desfossés*, 24-V-1994.

<sup>119</sup>.- "El mercado de trabajo español, en la encrucijada", *Cinco Días*, 19, 20 y 22 de noviembre de 1993.

de ambas partes tenían algo de legítimo y mucho de ilegítimo, como expuse en su momento (<sup>120</sup>). La reacción brasileña me pareció desproporcionada, por cuanto la legislación social de trabajo no puede considerarse un asunto de la exclusiva soberanía de cada Estado: tal cosa estaría en contra del compromiso adquirido por los países miembros de la OIT de respetar los derechos laborales básicos. Pero una cosa son estos derechos fundamentales y otra muy distinta es pretender imponer estándares laborales comunes, como requisito para participar en los beneficios del comercio internacional, lo que constituiría un auténtico despropósito. Como afirmara Gustav Ranis en 1977, no sería legítimo -so pretexto de construir el "nuevo orden internacional"- elevar el listón de exigencias requeridas para entrar en el club de las preferencias generalizadas, precisamente ahora que los países en vías de desarrollo se muestran finalmente dispuestos a integrarse en el mercado global (<sup>121</sup>).

Pero este último no puede convertirse en una jungla, sin ningún tipo de reglas sociales. Esto es hoy unánimemente sentido por la población de los países desarrollados, y por la mayoría de países en desarrollo que respetan los derechos humanos. Por esta razón, los acuerdos del GATT deben complementarse con el respeto, por parte de todos los países beneficiarios, del acervo de libertades y condiciones laborales mínimas establecidas por los convenios básicos de la OIT.

Estos derechos y libertades laborales fundamentales, por su carácter generativo de otros derechos, constituyen, además, la única garantía efectiva de que, a medida que crece la riqueza de los países, se produce también una distribución más equitativa de la renta en su interior. Sin ellos, la liberalización comercial podría llegar a ser enormemente destructiva. Esa es la razón de que el proceso de liberalización comercial llevado a efecto a lo largo de todo este siglo se haya realizado en paralelo con los avances de los derechos sociales. Así sucedió desde la implantación de la jornada máxima de ocho horas y los restantes acuerdos internacionales sobre temas laborales que acompañaron al Tratado de Versalles -con el que se dio término a la Primera Guerra Mundial-, a partir de los cuales se produciría algo más tarde el nacimiento de la OIT.

Lo que resultaría por completo ilegítimo sería pretender levantar con este motivo un nuevo tipo de barreras proteccionistas. De lo que se trata es de establecer unas reglas del juego mínimas, para garantizar que los beneficios del comercio mundial no sirvan para que reaparezcan las aberrantes prácticas laborales de la revolución industrial. En mi opinión, la diferencia entre una y otra posición queda señalada por tres restricciones: a) no puede condicionarse el acceso a los beneficios de la OMC al cumplimiento, por parte de los países en desarrollo, de estándares salariales o de protección social que solo el avance económico permite, sino exclusivamente al respeto por parte de todos del acervo básico y a la vigencia efectiva de los derechos laborales fundamentales; b) estas reglas mínimas del juego han de ser claras, objetivas, equitativas, establecidas democráticamente por amplio consenso internacional, y gestionadas por organismos multilaterales -como la OIT y la OMC-, evitando cualquier tipo de unilateralismo, y c) son los ciudadanos de cada país -en el libre uso de aquellos derechos irrenunciables- los únicos agentes legitimados para administrar los procesos

---

<sup>120</sup>.- "El GATT: desarrollo económico y derechos sociales", El País, 7-IV-1994, de donde tomo los párrafos finales de este trabajo.

<sup>121</sup>.- Gustav Ranis, "Development Theory at Three-Quarters Century", *Essays in ... Honor of Bert F. Hoselitz*, cit., pág. 269.

de distribución interior de la renta y para fijar los estándares retributivos a través de la negociación colectiva.

Así pues, la razón para avanzar en esta dirección es doble: se trata, en primer lugar, de hacer compatible el comercio mundial, el estado social de derecho y los fundamentos del estado del bienestar, ya que la eventual reaparición de aquellas prácticas de explotación inhumana convertirían en inviables a millones de empresas respetuosas con los sistemas laborales de los países que han ratificado los convenios básicos de la OIT, lo que conduciría, a la larga, a un retorno de los regímenes proteccionistas. En segundo lugar, por la relación existente entre funcionalidad económica y equidad distributiva, ya que, como vimos, solo un desarrollo económico *con distribución* es capaz de mantener un crecimiento autosostenido y a largo plazo.

La posición aquí defendida viene a resultar coincidente con la adoptada recientemente por el Secretario de Trabajo norteamericano, que ha asumido también la conveniencia de que sea la OIT el organismo internacional que tutele toda esta problemática, lo que resulta novedoso como posición norteamericana (<sup>122</sup>).

---

000

---

PUBLICADO EN *Revista de Trabajo* (1994), año 1, nº 3, Argentina, pp. 17-44.

---

<sup>122</sup>.- Robert Reich, "Abrir mercados a la Democracia", *El País. Negocios*, 1-V-1994, págs 26-27.