

# El cambiante panorama del desarrollo

A comienzos del siglo XXI, la mundialización y la “localización” serán los factores determinantes del desarrollo. Si bien estos movimientos ofrecen oportunidades de crecimiento sin precedente para los países pobres, podrían ser política y económicamente desestabilizadores a menos que se refuercen los marcos institucionales.

*Shahid Yusuf*

**D**ESDE EL SURGIMIENTO del Estado-nación moderno, los países han adoptado, alternativamente, políticas destinadas a lograr una mayor integración con el resto del mundo (mundialización o globalización) y políticas aislacionistas y proteccionistas, mientras que algunos grupos locales han tratado de obtener mayor autonomía (localización). No obstante, si bien la mundialización y la localización tienen una larga historia, hasta ahora sus efectos han sido escasos y transitorios. La extraordinaria aceleración de ambos fenómenos y los cambios permanentes que han producido diferencian las últimas décadas del siglo XX de los períodos anteriores. Las medidas adoptadas por los países ante estos dos fenómenos serán determinantes para nivelar el ingreso en los países pobres y los países industriales y para llevar a cabo con éxito los programas de lucha contra la pobreza.

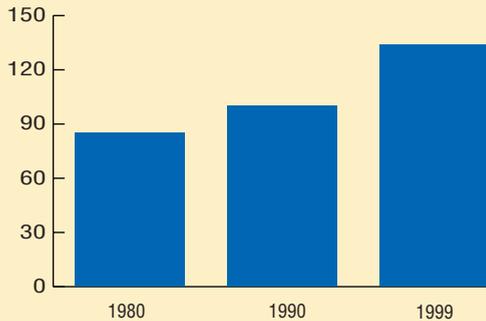
## ¿Por qué la mundialización?

La mundialización —o globalización— se integró en el debate sobre el desarrollo a principios de la década de los ochenta, con la publicación del libro *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*, de John Naisbitt. Actualmente el término es muy común y denota hechos positivos, como la integración de los mercados de bienes y factores de producción, y algunos negativos, como el daño ambiental y la creciente vulnerabilidad de los países ante las perturbaciones externas que pueden precipitar crisis bancarias y cambiarias. La expansión del comercio interna-

cional y del movimiento de factores fue tan rápida en los primeros 10 años del siglo XX como en la última década del siglo, pero el actual período de mundialización tiene un carácter diferente, debido sobre todo a la creciente proporción de bienes comerciables que ahora se exportan, los avances tecnológicos, los cambios en la composición de las corrientes de capital, y la mayor importancia que han adquirido los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las sociedades transnacionales. La conclusión de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay en 1994 marcó un hito: se redujeron las barreras comerciales, se amplió el ámbito de la liberalización del comercio a fin de incluir los servicios, los derechos de propiedad intelectual, los productos agrícolas y los textiles, y las nuevas reglas del juego que surgieron de las negociaciones fueron adoptadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

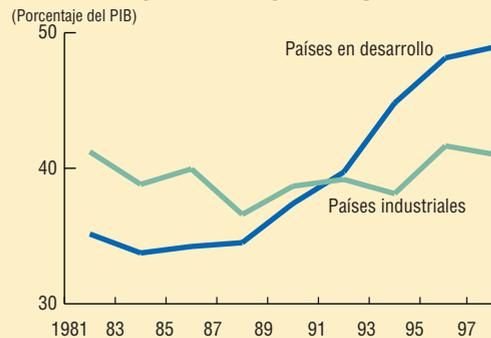
En la década de los ochenta, muchos países, tanto industriales como en desarrollo, comenzaron a eliminar los controles sobre los movimientos de capital y a adoptar políticas que incentivan la inversión extranjera directa. La reducción de los costos del transporte y los extraordinarios avances en la tecnología de las comunicaciones y el procesamiento de la información impulsaron la integración de los mercados de bienes y capital. La adopción de normas comunes para regular la notificación de información bancaria y financiera, junto con la creación de la red *World Wide Web* y los acuerdos internacionales en torno a

Gráfico 1  
**Más países se integran a la OMC**  
 (Número de países miembros del GATT/OMC)



Fuente: Organización Mundial del Comercio, *Informe anual*, Ginebra, diversos años.

Gráfico 2  
**En los países en desarrollo el comercio aumenta más rápidamente que el ingreso nacional**



Fuente: Banco Mundial, 1999, *Indicadores del desarrollo mundial* (Washington).  
 Nota: El comercio es la suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios.

normas sobre productos, como la norma ISO 9000, redujeron la asimetría de la información y dieron mayor impulso a la mundialización.

A medida que los países comenzaron a acoger favorablemente la inversión extranjera directa y se facilitaron las transacciones entre lugares distantes, las empresas tuvieron incentivos para reorganizar sus actividades; dividieron el proceso de valor agregado y establecieron mecanismos de producción en diferentes mercados. Esta proliferación de redes de producción ha permitido a las empresas especializarse, concentrar su labor de investigación, y mejorar su escasa capacidad de gestión y comercialización; además, ha reforzado la apertura derivada de la liberalización del comercio y la eliminación de los obstáculos a la movilidad del capital.

A pesar de estos cambios, la mundialización podría no haber tomado impulso si no se hubieran producido extraordinarios cambios ideológicos. Han surgido economías de mercado y gobiernos democráticos en todo el mundo. A este respecto, los acontecimientos decisivos fueron la destrucción del muro del Berlín en 1989 y la democratización de muchos países a comienzos de los años noventa. Este aumento de la participación política está creando fuerzas centrífugas en las naciones.

Los años noventa podrían denominarse la década de la mundialización. En 1990, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) tenía 102 países miembros; en 1999 su sucesor, la OMC, tenía 134 países miembros (gráfico 1). Durante los años noventa el comercio de bienes y servicios ha aumentado a un ritmo dos veces superior al del PIB, en tanto que la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional ha aumentado del 23% al 29% (gráfico 2). Actualmente, el capital circula más libremente y en montos mucho mayores que nunca antes. Por ejemplo, los países en desarrollo recibieron US\$155.000 millones (netos) en inversión extranjera directa en 1998, 16 veces el monto recibido en 1990 (gráfico 3). La escala de las redes de producción mundial se refleja en el volumen del comercio que pasa a través de ellas, alrededor de la tercera parte del total. Otra consecuencia de la mundialización, menos atractiva pero igualmente importante, ha sido la rápida propagación de substancias patógenas y contaminantes en todo el planeta.

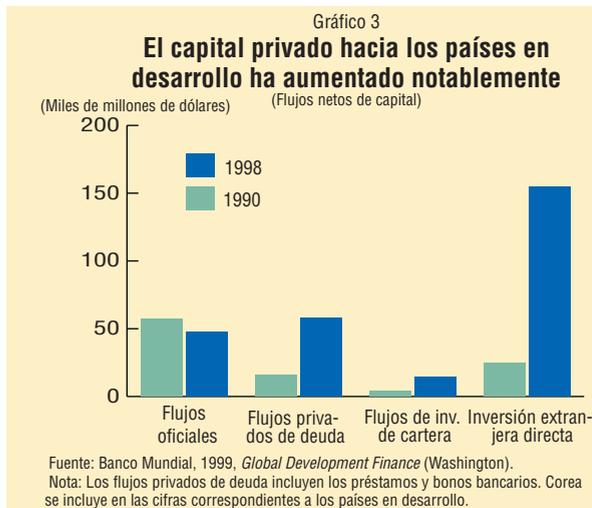
## La localización y sus causas

La mundialización ha forzado al Estado-nación a centrarse en los aspectos supranacionales y a circunscribir cada vez más sus opciones. Al mismo tiempo, la localización está forzándolo a tomar en cuenta los procesos subnacionales y a acomodarse a las necesidades locales. Si bien se han escrito cientos de libros sobre la mundialización, el tema de la localización es aún poco conocido. ¿En qué consiste este fenómeno?

La localización es la exigencia de autonomía y representación política de una región o comunidad. Tiene numerosas causas: la insatisfacción con la falta de capacidad del Estado para cumplir las promesas en materia de desarrollo; el peso de la identidad local y étnica, reforzada por la educación, las mejores comunicaciones, y la creciente concentración de la población en zonas urbanas; el deseo de afianzar la identidad con un lugar, en circunstancias en que la mundialización está eliminando las diferencias culturales, y la creciente competencia entre las unidades subnacionales en un entorno sin trabas, junto con la renuencia de las comunidades más ricas a compartir los recursos con sus vecinos menos prósperos.

El peso de la identidad local se refleja en la duplicación del número de Estados-nación, que aumentaron de 96 en 1960 a 192 en 1998. Este proceso cobró impulso también debido a los cambios geopolíticos tras la guerra fría. Además, la demanda de representación política se afianza cada vez más. Amartya Sen, ganador del Premio Nobel, señaló en 1999 que, si bien la democracia no se aplica aún de manera universal ni es uniformemente aceptada por la opinión pública mundial, se reconoce, en general, que el gobierno democrático es el adecuado. En 1980, sólo se celebraban elecciones en 12 de los 48 principales países del mundo. Actualmente, hay elecciones nacionales y locales en 34 de éstos.

La actual descentralización política y funcional, en Estados grandes o pequeños, constituye otro indicio de firme identidad local. En la mitad de los países en que se descentralizó el sistema político se privatizaron sectores importantes como la educación primaria y secundaria en Polonia, y la atención primaria de la salud y el mantenimiento de caminos locales en las Filipinas. En muchos casos, esta privatización ha incrementado considerablemente la proporción del gasto público



a nivel subnacional. Por ejemplo, entre 1987 y 1996 aumentó del 11% al 30% en México y del 21% al 50% en Sudáfrica.

La descentralización es un fenómeno mundial (gráfico 4). En el Oriente Medio y el norte de África, se han elegido gobiernos locales en Jordania, Líbano, Marruecos y Túnez. En Europa oriental y Asia central, no sólo se protegen constitucionalmente los derechos y obligaciones de los gobiernos subnacionales en los grandes países como Rusia y Ucrania, sino también en naciones más pequeñas como Albania, Bosnia, Bulgaria, Croacia, Georgia, Hungría, Kazakstán, y Tayikistán. Otros países pequeños de la región —como los países bálticos y la República Kirguisa— han adoptado importantes medidas destinadas a fortalecer los gobiernos locales. En África, hubo elecciones locales en 25 de los 38 países que celebraron elecciones nacionales en la década de 1990, y algunos de estos países, como Cabo Verde y Mauricio son sumamente pequeños. En América Latina, todos los países contarán muy pronto con alcaldes elegidos.

La urbanización es uno de los fenómenos que impulsan la localización y fomentan el creciente sentido de identidad local. Actualmente, la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas, frente a poco más de la tercera parte en 1975, y se estima que en 2025 la proporción será cercana a dos tercios. En los países en desarrollo —donde el cambio será más rápido— casi tres cuartos de la población vivirá en zonas urbanas. La urbanización, si bien está perdiendo impulso en los países de ingreso más alto de Europa oriental, América Latina y el Oriente medio, recién está comenzando en África y Asia. Se estima que en los próximos 20 años la población urbana aumentará en 1.500 millones de personas. El ritmo de la urbanización constituirá uno de los principales problemas del desarrollo durante el próximo siglo.

La mundialización y localización incrementan las perspectivas de crecimiento acelerado y sostenido en los países en desarrollo. La creciente disponibilidad y mejor asignación de recursos, la circulación más libre de conocimientos, las mejoras en la administración pública, el entorno más abierto y competitivo, y el mejoramiento de la administración pueden contribuir a acelerar el crecimiento. No obstante, también existen riesgos. La mundialización conlleva un mayor riesgo

frente a la inestabilidad del capital, como lo demostró la crisis financiera de 1997. Las medidas de descentralización adoptadas para satisfacer las demandas locales pueden crear inestabilidad macroeconómica si no se disciplina vigorosamente la imprudencia fiscal de las entidades subnacionales. Además, si bien la concentración de industrias y capacidad en las crecientes zonas urbanas podría mejorar las condiciones de vida en esas zonas, los beneficios de estas “economías de aglomeración” podrían ser difíciles de materializar al no existir políticas nacionales destinadas a contener la propagación de la pobreza, la violencia y la miseria.

## Los beneficios del cambio

La mundialización y localización hacen necesario adoptar medidas en varios frentes. Gracias a la reciente evolución de las ideas sobre desarrollo se ha establecido un programa pragmático de fortalecimiento institucional y políticas para aprovechar los beneficios y contener los riesgos derivados de estos fenómenos. Las instituciones serán fundamentales, a muchos niveles, para lograr la viabilidad del desarrollo.

Las instituciones —políticas, económicas y sociales— son sistemas de normas oficiales y no oficiales de gran importancia en muchas áreas. Por ejemplo, a nivel subnacional, las instituciones electorales y otras instituciones sociales determinan de qué manera los individuos se organizan y ejercen su influencia. Las normas sobre descentralización fiscal dividen las obligaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

Las instituciones supranacionales también desempeñan un papel vital en muchas áreas, promoviendo el respaldo nacional e internacional de los objetivos acordados, coordinando las políticas adoptadas por la comunidad internacional, regulando ciertas actividades, y garantizando el cumplimiento de las normas y regulaciones internacionales por parte de los países. Entre ellas, cabe mencionar la OMC, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, y el Protocolo de Montreal, un acuerdo internacional para controlar la emisión de sustancias que agotan la capa de ozono.

En el *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999/2000*, del Banco Mundial, se examinan los instrumentos del cambio

institucional con respecto a los principales desafíos que se plantearán a comienzos del siglo XXI, como la inestabilidad macroeconómica en los países en desarrollo a medida que éstos se integran mejor a la economía mundial; el cambio climático, la descentralización política, fiscal y funcional, y la rápida urbanización. Como se señala en el informe, sin la adopción de programas institucionales en varios frentes no se aprovecharán las oportunidades que ofrecen la mundialización y la localización ni podrán contenerse sus riesgos. El informe contiene algunos ejemplos más detallados a este respecto.

La futura trayectoria de la liberalización comercial afectará considerablemente el crecimiento en los países en desarrollo (véase el artículo “El sistema de comercio mundial: El camino por recorrer”, de Simon Evenett, pág. 22). Sin embargo, para aprovechar plenamente los beneficios de la liberalización, los países deberán seguir abriendo su economía, velar por que los acuerdos regionales de comercio promuevan un aumento del bienestar a más largo plazo, disciplinar el uso de obstáculos no arancelarios al comercio y ampliar los regímenes comerciales reglamentados para cubrir los productos agrícolas, ciertas manufacturas livianas y los servicios.

Es probable que la crisis de Asia oriental de 1997–98 haya desacelerado temporalmente la integración financiera internacional, aunque hay indicios de que este proceso se ha reiniciado. Sin embargo, es importante recordar las enseñanzas adquiridas a través de ésta y todas las demás crisis de los últimos 10 años, que han tenido un importante costo humano y financiero. La más importante es que las deficiencias del marco institucional hacen extremadamente frágiles los sistemas financieros. Esta situación se ve agravada por las deficiencias en materia de regulación financiera, gestión de las corrientes de capital a corto plazo, y coordinación regional e internacional de las políticas destinadas a reducir la inestabilidad financiera. Muchos países en desarrollo carecen también de un marco institucional que favorezca la inversión extranjera directa.

El Protocolo de Montreal, que estableció normas para detener gradualmente la producción mundial de clorofluorocarbonos que agotan la capa de ozono, es un ejemplo de un programa coordinado por la comunidad internacional. Su éxito dependerá de la transferencia de recursos y tecnología de los países industriales a los países en desarrollo y de la eficacia de la supervisión.

Para controlar el cambio climático y contener la pérdida de biodiversidad, se necesitarán instituciones sólidas. En el caso del cambio climático, se han adoptado ya varias iniciativas: la Convención Marco sobre el Cambio Climático, el Programa de ejecución conjunta, y los mecanismos para un desarrollo limpio. No obstante, éstos sólo son los primeros pasos en lo que seguramente será una larga y difícil jornada.

La localización —la descentralización de la autoridad pasándola a entidades subnacionales— tiene importantes consecuencias para el desarrollo (véase el artículo “Descentralización de la gestión pública”, de William Dillinger y Marianne Fay, pág. 19). Los resultados dependen de la se-



Shahid Yusuf dirigió la preparación del *Informe sobre el desarrollo mundial* del Banco Mundial, 1999/2000.

cuencia de las reformas y del tipo de normas adoptadas. De hecho, para lograr el éxito de una democracia incipiente y utilizar las descentralización para mejorar la calidad de los servicios se requiere una jerarquía institucional. Por ejemplo, las leyes electorales determinan el carácter de la representación local a nivel nacional y la distribución de la autoridad entre el poder ejecutivo y otros poderes del Estado. Igualmente, las normas sobre elecciones locales pueden tener por finalidad aumentar la participación de los votantes y equilibrar la representación entre los diversos grupos sociales y de ingreso. Las normas fiscales pueden reforzar la autonomía política al asignar bases de generación de ingresos y obligaciones y crear sistemas para distri-

buir los ingresos entre los gobiernos central y locales.

También es urgente reforzar las instituciones para mejorar las condiciones de vida en las ciudades y aumentar su competitividad económica. Las normas sobre uso de la tierra, vivienda e inversión en infraestructura urbana son fundamentales. El sector público seguirá siendo, probablemente, el principal encargado de la planificación urbana y el suministro de servicios básicos, pero las asociaciones entre el sector público, las ONG y las entidades privadas se han transformado en una fuente importante de capital, especialización, gestión y programas. La colaboración entre los sectores público y privado depende de un sistema de normas oficiales e implícitas que permiten establecer relaciones comerciales duraderas. En Estados Unidos, por ejemplo, el poder de estas asociaciones explica, en gran medida, el auge económico del estado de Florida (Kanter). La formación de redes no oficiales ha producido el crecimiento de aglomeraciones industriales como la industria del zapato en el valle de Sinos, en Brasil, y la industria de instrumentos quirúrgicos en Sialkot, en Pakistán.

Todo cambio conlleva riesgos. La crisis de Asia oriental nos recordó los riesgos de la mundialización. Por su parte, las crisis fiscales inducidas por el Estado en Brasil demostraron los riesgos de la localización. Sin embargo, actualmente la mundialización y la localización proveen gran parte de los incentivos para el desarrollo. Por consiguiente, debemos esforzarnos por minimizar los riesgos y lograr un desarrollo estable y sostenido. **F&D**

*En este artículo se resumen algunos de los principales temas tratados en el Informe sobre el desarrollo mundial, 1999/2000: En el umbral del siglo XXI, del Banco Mundial. (Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial).*

*Referencias bibliográficas:*

Kanter, Rosabeth Moss, 1999, “Global Competitiveness Revisited”, *Washington Quarterly*, vol. 22, No. 2, págs. 39–58.

Naisbitt, John, 1982, *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives* (Nueva York, Warner Books).

Schmitz, Hubert, 1999, “From ascribed to earned trust in exporting clusters”, *Journal of International Economics*, vol. 48, No. 1, págs. 139–150

Sen, Amartya, 1999, “Democracy as a Universal Value”, *Journal of Democracy*, vol. 10, No. 3, págs. 3–17.