

EL DEBATE SOBRE LA MUNDIALIZACIÓN: LECCIONES DEL PASADO¹

Dani Rodrik²

Se trata de un John Maynard Keynes desengañado y pesimista quien escribe **Las consecuencias económicas de la paz**, en 1919, obra que se volverá célebre por su postura acusatoria al Tratado de Versalles. Este libro es especialmente conocido por su crítica incisiva de la falta de perspicacia de los franceses y de los ingleses cuando deciden imponer reparaciones draconianas a Alemania. Pero, en uno de los primeros capítulos, Keynes traza un estudio magistral de la situación económica mundial tal como ella se presenta antes de la guerra. Estas páginas ameritan una lectura cuidadosa en la medida que las realidades y los dilemas descritos por Keynes son extraordinariamente similares a los que encontramos actualmente.

«Un habitante de Londres podía pedir por teléfono, al tomar en la cama el té de la mañana, los variados productos de toda la tierra, en la cantidad que le conviniera y esperar que pronto se los llevaran a su puerta; podía, en el mismo momento y por los mismos medios invertir su riqueza en recursos naturales, nuevas empresas de cualquier parte del mundo y participar, sin esfuerzo ni molestia de sus frutos y ventajas esperados; podía optar por unir la suerte de su fortuna a la buena fe de los habitantes de cualquier ciudad fuerte de cualquier continente que el capricho o la información le sugirieran. Podía obtener si lo deseaba, medios para trasladarse a cualquier país o clima, baratos y cómodos, sin pasaporte ni ninguna formalidad; podía enviar a su criado al despacho o al Banco más próximo para proveerse de los metales preciosos que le pareciera conveniente y podía después salir para tierras extrañas, sin

conocer nada de su religión, de su lengua, o de sus costumbres, llevando encima riqueza acuñada y se hubiera considerado muy ofendido y altamente sorprendido ante el menor obstáculo.»³

Desde luego, Keynes era consciente que la situación que describía no era aplicable a la mayoría de los trabajadores. Pero él afirmaba que «*todo hombre cuyo talento sobrepasara lo normal...*»⁴ podría sacar provecho de las diversas ventajas que ofrecía la economía mundializada de la época.

El cuadro descrito por Keynes muestra bien que la mundialización no es un fenómeno nuevo. De hecho, el animado relato que hace, pone en evidencia cómo el mundo actual en muchos aspectos está muy lejos del grado de integración alcanzada en la época de apogeo del Patrón Oro. Sin duda alguna, las revoluciones acontecidas en el transporte, las comunicaciones y las tecnologías de la información, han aumentado considerablemente la velocidad de reacción de los mercados a las evoluciones de los acontecimientos y de las percepciones a través del mundo. Al contrario, los flujos de bienes, servicios y de capitales que atraviesan las fronteras nacionales no son mucho más importantes hoy en día, una vez relacionados con la producción nacional, que los que existían en la época del Patrón Oro clásico.

Además, numerosos trabajos económicos sugieren que en nuestra época los mercados de bienes y de capitales se mantienen bastante aislados los unos de los otros; a título de ejemplo, los intercambios entre las provincias canadienses son veinte veces superiores a las que estos últimos efectúan con los estados americanos que se encuentran justo al otro lado de la frontera; los precios de los bienes intercambiables entre los diferentes países apenas convergen lentamente; la inversión y el ahorro interior en los países más industrializados son casi perfectamente correlacionados; los portafolios de activos en manos de las familias o de los inversionistas institucionales están poco diversificados en el nivel internacional; se podrían multiplicar los ejemplos.

¿Cómo reconciliar estos hechos con la opinión comúnmente aceptada según la cual la mundialización es un fenómeno generalizado? Dos interrogantes bien distintos que merecen atención:

- ¿La integración de los mercados ha progresado en el curso de los últimos decenios?

- ¿Cuál es hoy en día el grado de integración de los mercados nacionales entre ellos?

Al primer interrogante corresponde, frente a toda evidencia, una respuesta claramente afirmativa. La respuesta al segundo es que la integración está menos avanzada de lo que parece. Es importante hacer esta distinción porque nos permite evitar caer en dos trampas muy comunes en los debates sobre la mundialización, a saber: de un lado, la idea según la cual la integración mundial de los mercados ha convertido los gobiernos casi impotentes en la regulación de sus economías y de sus sociedades, y, al contrario, la creencia de que la mundialización no representa gran cosa y en consecuencia es de poca importancia. Por otra parte, esta distinción obliga a ser más sensible a las tensiones creadas por la mundialización, reconociendo al mismo tiempo que los responsables políticos tienen todavía un margen de maniobra considerable para resolverlos.

Las tensiones

En una monografía reciente⁵, he identificado tres fuentes de tensiones entre la mundialización de los mercados y la exigencia de paz social. En primer lugar, la mundialización vuelve los servicios que provee una gran proporción de la población activa cada vez más intercambiables más allá de las fronteras nacionales, y transforma de este modo la naturaleza de las relaciones laborales. El contrato social del periodo de posguerra entre empleadores y asalariados, por el cual éstos últimos podían esperar un aumento regular de sus salarios y de la protección social y una cierta seguridad del empleo a cambio de la paz social, sale resquebrajado. Esto crea un abismo que no ha hecho sino agrandarse entre aquellos que tienen el conocimiento (know-how) y la movilidad para prosperar dentro de la economía mundial, y aquellos que no tienen esas posibilidades.

En segundo lugar, la mundialización crea tensiones a la vez internas y externas en la medida en que la engendran conflictos con respecto a las legislaciones internas y las instituciones sociales que las sostienen. El comercio internacional se convierte en fuente de conflicto cuando desencadena fuerzas que atacan a las normas sociales implícitas. Poco numerosos

son los que, entre los países más avanzados, ven con buen ojo el hecho de que las fuerzas de mercado debiliten las instituciones internas, como cuando el trabajo infantil en Honduras reemplaza a los trabajadores de Carolina del Sur o que, en Francia, las exigencias del Tratado de Maastrich necesiten de una baja en el nivel de vida de los pensionados. Este tipo de malestar constituye una interpretación posible de los llamamientos a un «comercio equitativo». La mayor parte de los debates relacionados con los nuevos desafíos del comercio internacional, es decir, el derecho al trabajo, el medio ambiente, la política de competencia y la corrupción, pueden ser considerados con relación a la imparcialidad de los procedimientos.

En tercer lugar, a causa de la mundialización, los gobiernos tienen cada vez más dificultades para ejercer su papel de asegurador social, cuando se trata de una de las principales funciones del Estado. Ahora bien, durante todo el período de la posguerra, la seguridad social ha servido para mantener en cohesión social y el sostenimiento político interno ante la dinámica de la liberación del comercio. Desde la Segunda Guerra Mundial los gobiernos han utilizado su poder presupuestario con el objetivo de proteger ciertas categorías de la población contra los riesgos excesivos provenientes de los mercados, en particular los riesgos externos. Es en los países como Suecia, Dinamarca y los Países Bajos, que son los más abiertos, donde los gastos de transferencias sociales han aumentado más. En contraposición, hoy los procesos de integración mundial continúan en un contexto de reducción de las obligaciones sociales y de un debilitamiento del rol del gobierno. La dificultad consiste, por lo tanto, en apaciguar las tensiones entre la mundialización y las presiones por la mutualización de los riesgos.

Es preciso insistir aquí sobre un problema que no recibe, sin duda, suficiente atención. Si se estima que el comercio internacional ha contribuido de modo especial a la prosperidad de los países más avanzados, entonces se debe admitir que él es responsable de ciertos costos sociales y de los mecanismos de redistribución que los opositores al libre comercio le atribuyen. ¿Por qué? Simplemente, porque es al impulsar la reestructuración de las economías que el comercio internacional puede generar ganancias importantes; constituye la esencia misma del proceso de especialización en concordancia con las ventajas comparativas; en el mundo real, la reestructuración no puede tener lugar sin que alguien salga perjudicado. En consecuencia, como los economistas lo reconocen, las ganancias del comercio internacional tienen como reverso de la moneda las pérdidas que sufren las empresas y empleados que son penalizados. De hecho, no hay ganancia sin sufrimiento y pretender lo contrario sería absurdo.

Las lecturas metodológicas

Los trabajos teóricos actuales que tratan acerca de las relaciones entre el comercio internacional y los salarios plantean, corrientemente, tres alternativas metodológicas desafortunadas. Estos últimos se han convertido en atolladeros y tienden a constituir ángulos muertos en la forma como los economistas afrontan los efectos de la mundialización.

1. En el comercio con los países en vía de desarrollo, por ejemplo, los intercambios norte-sur plantean en esta materia el mayor problema.

Prácticamente todos los estudios empíricos que tratan de las consecuencias del comercio internacional sobre el mercado de trabajo se han concentrado sobre el comercio internacional con los países en vías de desarrollo. Este tipo de estudios se inscribe lógicamente en un marco de razonamiento de los términos de dotación factorial de Heckscher–Ohlin. En este marco, el comercio internacional tiene efectos importantes sobre los salarios, pero solamente en la medida en que los países ricos intercambian con Estados cuyas dotaciones factoriales relativas son sensiblemente diferentes. Sin embargo, aún los estudios que no parten de esta perspectiva de las dotaciones factoriales de Heckscher-Ohlin (como los artículos de Feenstra-Hanson) sobre la deslocalización hacia México) solamente se interesan, típicamente, en el comercio con los países en vía de desarrollo.

En la práctica, esto quiere decir que los estudios disponibles únicamente tratan un tercio del volumen del comercio internacional. Los otros dos tercios son considerados como desdeñables puesto que se continúa suponiendo que el comercio internacional tan solo tiene impacto sobre el mercado de trabajo cuando se cumple entre dos países con dotaciones factoriales diferentes. Nadie debería sorprenderse de que estos resultados empíricos sean casi siempre débiles de modo uniforme: en efecto, ahora, en los Estados Unidos el comercio internacional con los países en vías de desarrollo solamente representa el 4% del PIB.

Pero, ¿es realista continuar considerando que los intercambios internacionales entre países desarrollados carecen de importancia? Reflexionemos sobre los dos escenarios siguientes: En el primero, los Estados Unidos están cerrados al comercio internacional. En el segundo, ellos están totalmente abiertos y los empleadores (el capital) son particularmente libres de

recorrer el mundo y deslocalizarse a su gusto; pero el resto del mundo está constituido por 150 países que son todos réplicas en miniatura de la dotación factorial relativa de los Estados Unidos. Por consiguiente, no se podría realizar un comercio internacional basado en una ventaja comparativa del marco Heckscher-Ohlin. Imagínense, por un instante, cuál sería el funcionamiento del mercado de trabajo en los Estados Unidos según que se tome uno u otro de los dos escenarios.

¿Preferirían ser empleados en el primer escenario o el segundo? Dudo que permaneciesen indiferentes en esta elección. Después de todo, en el segundo escenario, tendrían sin duda menos poder de negociación que en el primero. En efecto, los empleadores pueden hacer su equipaje y marcharse cuando lo consideren, lo que no es el caso de los empleados. El segundo escenario difiere del primero en un punto fundamental. La elasticidad de la demanda de trabajo se incrementa en todos los países que en lo sucesivo tienen la posibilidad de comerciar libremente. Los trabajadores se resienten por tres razones. En primer lugar, ellos deben en lo sucesivo pagar más por las mejoras en sus condiciones de trabajo y de sus prestaciones sociales (ellos soportan, por lo tanto, una parte creciente de los costos no salariales); en segundo lugar, ellos enfrentan una mayor inestabilidad de sus ingresos y de sus tiempos de trabajo en el caso de choque de productividad o sobre la demanda de trabajo; en tercer lugar, sus salarios y sus ventajas sociales serán reducidos desde el momento que la negociación juegue un papel en las modalidades de contratación, lo que significa que su poder de negociación se debilitará.

Además, estos cambios pueden producirse aún en ausencia total de intercambio internacional. En cada país, la disminución de las remuneraciones hace que el comercio internacional (ya se trate de intercambios de bienes o capitales) que sin ella se habrían producido, no ocurra finalmente. Yo llego a las conclusiones siguientes. Una, el comercio internacional entre países desarrollados afecta los mercados de trabajo, no obstante, nuestros estudios empíricos no se interesan por este tipo de intercambio. Después, el argumento según el cual el comercio internacional no puede ser el origen de las transformaciones importantes que experimentan los mercados de trabajo porque éste representa una débil porción del PIB carece de fundamento; las respuestas preventivas de la economía nacional, tanto sobre los mercados de trabajo como en materia de escogencias tecnológicas, pueden ser la razón por la cual el volumen de comercio internacional es inferior a lo que sería de otro modo.

2. El crecimiento de la desigualdad en la repartición de los ingresos (que son equivalentes en términos del crecimiento del desempleo en Europa continental), puede explicarse por fenómenos independientes tales como el comercio internacional, los cambios tecnológicos y la decadencia de la sindicalización, etcétera.

La literatura teórica sobre el comercio internacional y los salarios ha intentado disociar las responsabilidades entre el comercio internacional y la tecnología. Un enfoque alternativo considera que este es un proceso más vasto de expansión de la tutela de los mercados, que modifica la naturaleza de las relaciones del trabajo en los Estados Unidos y en los otros países desarrollados. Interpreta la mundialización, los cambios tecnológicos, la decadencia de la sindicalización, la desreglamentación y el debilitamiento de las redes de seguridad

como diferentes facetas de un único y mismo fenómeno. En la práctica, es probable que sea imposible desenmarañar la interacción entre estas diferentes evoluciones.

Tomemos, por ejemplo, la decadencia de la sindicalización. ¿Debe considerarse como un proceso independiente y exógeno? ¿No es plausible pensar que está, al menos en parte, ligada a la mundialización? En la misma línea de pensamiento con lo que sugerí anteriormente, una vez que se han vuelto intercambiables más allá de las fronteras nacionales, los trabajadores son mucho menos susceptibles de defender sus derechos sindicales. Lo mismo acontece para los cambios tecnológicos. Cuando nuevas máquinas permiten a los empleadores reemplazar diplomados de segundo grado de Nueva Inglaterra por trabajadores de México apenas instruidos, ¿las consecuencias sobre el empleo son imputables al comercio internacional o a la tecnología?

Además, ciertas transformaciones tecnológicas son inducidas por el comercio internacional. Muchos economistas con esa especialización han desdeñado esta posibilidad pretendiendo que si los cambios tecnológicos hubiesen sido verdaderamente inducidos por el comercio internacional, ellos habrían tomado la dirección opuesta: si el precio de la cualificación hubiese aumentado, los empleadores habrían debido orientarse hacia las tecnologías que necesitan una mano de obra menos calificada. Modelos más recientes ofrecen, sin embargo, otras posibilidades. Daron Acemoglu, del MIT considera, por ejemplo, una tecnología cuya introducción presenta rendimientos crecientes; el incremento del número de quienes utilizan de esta tecnología amplía la base sobre la cual se amortiguan los costos. En este contexto el aumento en el volumen de los intercambios puede fomentar el desarrollo de tecnologías

intensas en cualificación en la medida en que el comercio internacional, al menos en los países desarrollados, vuelve los sectores intensos en cualificación más rentables e incrementa su tamaño.

En definitiva, puede ser vano el ensayo de medir exactamente de qué manera cada uno de estos elementos, es decir, el comercio internacional, la tecnología y la decadencia de la sindicalización, han contribuido a la desigualdad creciente. Yo los veo más bien como parte integrante de un fenómeno más envolvente que se inició a principios de los años setenta, en el cual el rol de los mercados se acrecentó en detrimento de otras instituciones sociales.

3. Todo lo que no es cuantificable no merece ser tenido en cuenta.

Existen canales sutiles (y otros que lo son menos) mediante los cuales el comercio internacional puede tener consecuencias sobre las relaciones laborales y, de modo general, sobre el lugar del trabajo en la sociedad. Una vez más lo que es determinante es que el capital es móvil mientras que la mano de obra no lo es. La parábola siguiente pone en evidencia consecuencias que, a medida que ellas se manifiesten, deberían intranquilizar aún a los mismos economistas.

Consideremos el caso de una empresa norteamericana que licencia cierto número de empleados en los Estados Unidos y que realiza un subcontrato con una sociedad de Honduras. Imaginemos que la empresa de Honduras explota niños y que ellos trabajan en condiciones

riesgosas e insalubres. ¿La política comercial norteamericana debe preocuparse de este tipo de situaciones? La respuesta de los economistas especializados en comercio internacional es, en general, negativa. Consideremos ahora otro escenario funcionalmente equivalente a este escenario de deslocalización. Imaginemos que el empleador norteamericano haga venir los niños trabajadores de Honduras y los emplea como trabajadores inmigrantes temporales explotándolos en las mismas condiciones que en Honduras. En la práctica, las consecuencias son las mismas para los empleadores que en la primera versión de la parábola, que sean los niños de Honduras o los trabajadores norteamericanos que ellos reemplazan. La única diferencia es que este segundo escenario está condicionado por las leyes norteamericanas que protegen las condiciones de trabajo.

Un principio ampliamente aceptado en los Estados Unidos y que se encuentra en la legislación norteamericana del trabajo plantea que es injusto hacer bajar los ingresos y el nivel de vida de los trabajadores norteamericanos adultos contratando niños. Pero, como lo muestra claramente la parábola, el comercio internacional y la deslocalización debilitan este principio al eludirlo.

Se encuentran otros muchos ejemplos acerca de la manera como el comercio internacional puede mermar los principios consagrados por la legislación norteamericana del trabajo desde los años treinta. Las leyes norteamericanas no permiten que los trabajadores norteamericanos sean reemplazados por compatriotas que acepten trabajar 12 horas por día, recibir menos

del ingreso mínimo o ser despedidos por adherirse a un sindicato. Pero, todo esto es ahora posible a través de los canales del intercambio: las empresas pueden contratar los trabajadores *extranjeros* que acepten esas condiciones, es decir, trabajar 12 horas por día, recibir menos que el ingreso mínimo o ser despedidos por vincularse a un sindicato. ¿Si la sociedad rechaza esta situación en el primer caso por qué debería aceptarla en el segundo?

Las relaciones sociales en plena transformación

Al realizar una mirada retrospectiva sobre la economía mundializada anterior a 1914, Keynes había tomado nota de como el sistema capitalista era injusto, y tenía inquietudes en cuanto a su supervivencia. Así se preguntaba acerca de aquello que mantenía la adhesión de los trabajadores a un sistema que les ofrecía una proporción tan pequeña de la riqueza global. Según él, la respuesta debía encontrarse en el contrato implícito realizado entre el capital y el trabajo: los capitalistas debían invertir la mayor parte de sus excedentes y, a cambio de ello, la mano de obra no iría a la revuelta. La desigualdad permanecía tolerable en la medida en que las tasas de inversión permanecían elevadas, y que, por este hecho, los salarios reales continuaban aumentando. El concluyó que la existencia del sistema capitalista reposaba sobre un doble bluff:

«Por una parte, las clases trabajadoras aceptaban una situación donde ellas sólo podían pretender a una parte muy pequeña del pastel que ellas, la naturaleza y los capitalistas

habían trabajado en conjunto para producir. (...) Y, por otra parte, las clases capitalistas estaban autorizadas a llevarse el mejor bocado del pastel y libres, teóricamente, de consumirlo. Pero, en la práctica, una convención tácita les hacía consumir muy poco de él.» (Keynes 1920, p. 27).

Keynes era consciente de la fragilidad de este equilibrio y temía que desapareciese después de 1914. Sus temores estaban fundamentados. La tentativa de restablecimiento de la economía mundial sobre las bases del Patrón–Oro no falló. Desde principios de los años treinta el mundo se hundió en la depresión, el proteccionismo y el bilateralismo.

¿Qué había cambiado? Las condiciones del ejercicio del contrato implícito al cual Keynes hacía referencia ya no funcionaban. El mundo del trabajo se había organizado, las libertades se habían desarrollado, y la era de la política de masas había comenzado. «*Las clases trabajadoras*» de las que hablaba Keynes ya no eran «*impotentes*» y ya no podían ser fácilmente «*forzadas, persuadidas o engañadas por el hábito, las convenciones, la autoridad y el orden bien establecido de la sociedad*» para que ellas aceptaran el statu quo (Ibid. P. 27).

En el momento en que la situación se vuelve catastrófica, los gobiernos abandonan el Patrón–Oro e imponen restricciones a los intercambios antes que dejar que los salarios caigan o que el desempleo aumente.

En comparación con el periodo de entre guerras, los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial han tenido un éxito incontestable. El comercio internacional y los flujos de capitales han aumentado a ritmos impresionantes. En contraposición, no se mide

suficientemente en qué proporción la recuperación de la economía mundial después de 1945 fue, igualmente, sostenida por otro contrato social notable que tomó forma en los países capitalistas desarrollados. No se basaba ni sobre la docilidad de la «mano de obra» ni sobre el «espíritu animal» de las clases capitalistas, sobre las cuales, como lo había demostrado el mismo Keynes algunos años después de haber escrito su texto sobre el Tratado de Versalles, no se podía siempre contar. Se basaba sobre todo en la expansión general del papel del gobierno y, en particular, sobre el desarrollo del estado de bienestar que aportaba un conjunto de ayudas a los ingresos y una protección social. El papel del estado del bienestar consistía en reducir los riesgos y las desigualdades inherentes a las economías de mercado, particularmente a las más abiertas a los intercambios. No es, por lo tanto, asombroso que el papel de los gobiernos nacionales se haya acrecentado considerablemente durante el periodo de posguerra, paralelamente a la expansión del comercio internacional. No es tampoco, por lo tanto, sorprendente constatar que son los países más abiertos a los intercambios (como Dinamarca, los Países Bajos y Suecia) quienes han conocido el desarrollo del estado del bienestar más rápido.

La lección general de la experiencia de la posguerra es que los países que se desarrollaron gracias a los intercambios, pero manteniendo la cohesión social han logrado esta proeza gracias a la voluntad de los gobiernos de modificar los resultados del mercado. Constituyen un testimonio tanto Europa Occidental como el Asia del Este, las dos regiones que han conocido los más grandes éxitos del mundo en términos de desarrollo durante la posguerra. La recuperación de Europa después de la destrucción debida a la guerra y el crecimiento que siguió a ese período fueron evidentemente facilitados en gran medida por las posibilidades

ofrecidas por los intercambios internacionales. Sin embargo, mientras que los gobiernos europeos sacaban cada vez más una gran partida del comercio internacional, también crearon un vasto conjunto de ingresos de transferencia y de protección social para que el crecimiento debido al comercio internacional constituya una ganancia para el conjunto de sus sociedades. De hecho, posiblemente no sea exagerado decir que el estado de bienestar ha sido la contrapartida de la apertura de Europa a los intercambios.

Pasemos ahora a las potencias exportadoras de Asia del Este. Gracias a su crecimiento «milagroso» desde los inicios de los años sesenta, países como Corea del Sur y Taiwán se han convertido en referentes para los partidarios del crecimiento orientado hacia el exterior, al menos hasta una fecha muy reciente. El Estado ha jugado, sin embargo, un papel de coordinación determinante al estimular tanto las transformaciones como las diversificaciones industriales. Para dar un solo indicador cuantitativo en el momento del despegue de Corea y de Taiwán en los años sesenta, las empresas públicas jugaron un papel más importante en la economía que en la India, donde se considera, sin embargo, la economía afectada por el peso de las empresas públicas. Tanto Corea como Taiwán solamente se han abierto a los intercambios exteriores de manera gradual y en un período de treinta años⁶.

Los ejemplos de Europa y Asia nos enseñan que los países que han tenido éxito en la mundialización han tenido gobiernos favorables a las fuerzas del mercado, pero han implementado políticas públicas activas y suministrado una cobertura social adecuada. Ellos escogieron las condiciones de su integración a la economía mundial. Esta lección va en contra de la idea comúnmente admitida según la cual la mundialización necesita que la talla

de los gobiernos sea reducida, que los estados de bienestar deban tender a la reducción y que existe un solo modelo (se entiende, el anglo–americano) hacia el cual todos los países deben converger.

Todos los casos a los que se ha hecho referencia tienen en común la presencia de un contrato social; los trabajadores y los otros grupos que podían temer que les correspondiese pagar los costos de la apertura a los intercambios sin tener acceso a los beneficios recibieron la seguridad de que sus intereses eran tenidos en cuenta. Esto es lo que le ha dado una legitimidad al funcionamiento de la economía mundial y lo que ha permitido su expansión. Por todas las razones que acaban de ser evocadas, este contrato se ha debilitado considerablemente. Si lo que se desea es volver a colocar la economía mundial sólidamente en sus pies, es preciso encontrar un medio de volver a crear los términos de este contrato social.

¿Conservan los gobiernos un margen de maniobra?

Algunas veces se afirma que la movilidad internacional de las empresas y del capital hace disminuir los salarios y converger la legislación nacional sobre el trabajo hacia una menor intervención. Se oye decir que Francia y Alemania son «forzados» a adoptar el funcionamiento del mercado de trabajo americano (lo que se llama eufemísticamente los mercados de trabajo flexibles) y de renunciar a sus sistemas de transferencias generosas, y que los Estados Unidos, a su turno, ven su nivel de vida arrastrado hacia abajo en dirección del de México.

Bajo esta formulación extrema, el argumento sobre la convergencia y la carrera hacia menores intervenciones es evidentemente falso. Mientras que los arbitrajes a los cuales deben hacer frente los responsables políticos se han vuelto más delicados a causa de los avances de los intercambios internacionales y de los movimientos de capitales, las naciones disponen de un gran margen de maniobra para mantener sus propias convenciones sociales.

Tomemos el caso de Alemania donde las empresas nacionales soportan los costos unitarios del trabajo más elevados. Según ciertas estimaciones, los costos unitarios de trabajo alemanes –es decir, los salarios y las cargas ajustadas de la productividad- son cuatro veces más elevados que los de Singapur. Esta es la razón por la cual las empresas alemanas han incrementado su deslocalización, alimentando así la tesis de que es demasiado costoso mantener los estados-providencia europeos en un contexto de economía mundializada. Sin embargo, la verdadera pregunta que debe plantearse es: ¿por qué invertir en la misma Alemania si los costos son tan elevados? De hecho, las empresas alemanas solamente han decidido deslocalizar en el extranjero una décima parte de sus nuevas inversiones. Esta cifra, y esto no tiene nada de casualidad, es más pequeña que la tasa equivalente de las empresas británicas, aún si estas últimas se benefician claramente en su país de un entorno más favorable a las inversiones. La clave de este enigma aparentemente se encuentra en el hecho que, en definitiva, es la *calidad global* de las instituciones internas de una sociedad, a saber, el respecto de la autoridad de la ley, la calidad de su gobierno, la estabilidad social y política, la adecuación de las infraestructuras, y la calificación de la mano de obra las que motivan las inversiones antes que el costo de la mano de obra o el nivel de los impuestos. Esto deja, por lo tanto, a los responsables políticos un amplio margen de maniobra para tomar sus propias decisiones concernientes tanto a las instituciones del mercado de trabajo que al estado-providencia. El punto central es que los estados nacionales conservan un papel esencial aún en una economía internacional mundializada.

¿En qué pueden ser útiles las instituciones internacionales?

Dos desafíos se presentan a nivel mundial. Por un lado, se tiene la necesidad de un conjunto de reglas que estimulen sobre una base voluntaria una mayor convergencia de las políticas y de las normas. Este es un medio de reducir las tensiones creadas por prácticas nacionales diferentes. Es necesario, al mismo tiempo, suficiente flexibilidad en la reglamentación del comercio internacional con el fin de autorizar un desengache selectivo de las disciplinas multilaterales. Actualmente la cláusula de salvaguardia de la OMC permite a un Estado miembro imponer restricciones temporales a los intercambios como respuesta a un aumento de las importaciones, pero ella está sujeta a condiciones muy estrictas. ¿Sería justificado extender esta cláusula derogatoria a un abanico más amplio de circunstancias?

Para medir las ventajas es útil realizar un rodeo conceptual. ¿Cuándo un gobierno está dispuesto a abandonar sus prerrogativas para confiarlas a una institución internacional? La teoría de juegos suministra una respuesta simple: en el momento en que los beneficios a largo plazo de la «cooperación» superan los de corto plazo de la defección, es decir, del comportamiento unilateral.

Más específicamente, examinemos la cooperación entre dos países en el contexto de un juego repetido en el cual el equilibrio de Nash jugada por jugada corresponde a la defección. Los dos países preferirían encontrarse en un equilibrio con derechos de aduana débiles, pero el equilibrio de Nash implica que cada uno de ellos mantiene un alto nivel de protección teniendo en cuenta el riesgo de defección del otro. Este es el «dilema del prisionero»⁷ aplicado a la política internacional. Ahora bien, nosotros sabemos que la cooperación puede ser

sostenible en un juego de este tipo repetido al infinito, pero hay ciertas condiciones. En particular, la cooperación será la estrategia de equilibrio para cualquier jugador en un momento dado a condición de que los beneficios a corto plazo de la defección sean inferiores a los beneficios actualizados de la cooperación futura. Por lo tanto, para que la cooperación sea sostenible, los beneficios a corto plazo de la defección deben ser débiles, la tasa de actualización debe ser baja y los beneficios esperados de la cooperación futura, importantes. Este es el caso, por ejemplo, cuando cada uno de los jugadores adopta una estrategia reactiva en la forma siguiente: el jugador comienza por cooperar y continúa haciéndolo en tanto que el otro ha cooperado durante el período precedente y comete, en el caso contrario, defección durante n períodos sin cooperación. En un entorno estático, la historia se detendría ahí. De dos cosas una, o las condiciones de la cooperación están reunidas o ellas no aparecen jamás.

Pero, estudiemos ahora lo que pasa si las condiciones cambian, por ejemplo, en el juego analizado por Kyle Bagwell y Robert Staiger⁸, que se interesan en la fijación de los derechos de aduana en presencia de choques exógenos sobre el volumen de intercambios internacionales. Cuando el volumen de intercambios aumenta fuertemente de manera inesperada, los beneficios de un comportamiento oportunista a corto plazo, bajo la forma de un incremento de los derechos de aduana, son igualmente importantes; comparativamente, los beneficios actualizados de la cooperación futura no cambian. En este nivel, la cooperación puede perder la propiedad de estrategia de equilibrio que ella tenía con anterioridad. Asistiríamos entonces la defección de las dos partes (una guerra comercial) durante al menos n períodos.

Habría sido preferible, de lejos, modificar las reglas del juego para tomar en cuenta dicha posibilidad, reteniendo la regla siguiente: comenzar por cooperar y continuar haciéndolo mientras que el otro ha cooperado durante el periodo precedente o ha realizado defección porque el volumen de los intercambios sobrepasaba un cierto límite; en el caso contrario, romper la cooperación durante n períodos. Tales estrategias permiten evitar largos periodos de guerra comercial. El juego tiene, en adelante, una cláusula de exención. Un gobierno no es, por lo tanto, penalizado cuando él infringe las reglas del juego en una situación donde él tiene pocos incentivos para respetarlas. El resultado es mejor para todos en la medida en que evita conflictos comerciales inútiles.

Este ejemplo tiene un alcance que va más allá de los volúmenes de intercambios y de la utilización de los derechos de aduana. Cada vez que las condiciones cambian y que el libre comercio no es más compatible con los objetivos políticos y sociales internos, es mejor que el sistema autorice las «defecciones» antes que considerarlas como ejemplos del no respeto a las reglas del juego. En un enfoque de este tipo las cláusulas derogatorias aparecen claramente como parte integrante de los acuerdos internacionales viables.

Esta es una manera bastante útil de considerar la evolución del sistema comercial multilateral. Como se mencionó, el GATT y la OMC contienen cláusulas explícitas de salvaguardia con el fin de permitir a los países imponer derechos de aduana temporales

frente a la afluencia de importaciones. No obstante, en la medida que es más fácil utilizar los procedimientos antidumping, estas cláusulas de salvaguardia no han sido muy utilizadas. De este modo, son las prácticas antidumping las que cumplen como mecanismo de salvaguardia. De manera más precisa, el GATT ha tenido en cuenta en el pasado, la necesidad de aflojar o de no imponer disciplinas en dominios como la agricultura, los textiles (AMF – acuerdo multifibras) o ciertos productos industriales (RVE, VER – en inglés –) restricciones voluntarias a las exportaciones (*Voluntary Export Restraints*). Se deberían considerar estas medidas como parte integrante de la lógica de la búsqueda de la cooperación internacional, y no como «derogaciones».

En la medida en que las disciplinas de la OMC se extiendan a nuevos sectores, es probable que se tenga necesidad de desarrollar y de revitalizar los mecanismos de salvaguardia. Será necesario dar suficiente flexibilidad a la reglamentación del comercio internacional con el fin de que ella permita un desenganche selectivo de las disciplinas multilaterales. Sería factible incrementar el alcance del actual acuerdo de salvaguardia a un número más grande de casos, tales como las preocupaciones relativas a las condiciones de trabajo, al medio ambiente, a los derechos humanos o, más generalmente, a las normas éticas de países importadores. El objetivo de este sistema extendido de cláusula de excepción sería el de permitir a los países, bajo condiciones bien precisas y sometidas a los procedimientos de aprobación multilaterales, tener un mayor margen de maniobra para tener en cuenta las exigencias internas que entran en conflicto con el comercio internacional. Los beneficios podrían revelarse sustanciales si la contrapartida pudiese ser el reforzamiento de la reglamentación de los procedimientos antidumping que tienen consecuencias muy nefastas sobre el sistema comercial de intercambios internacionales.

El mensaje central es que una mayor transferencia de soberanía a favor de los organismos intergubernamentales, con el fin de recoger los beneficios de la cooperación y de la coordinación, tiene poca posibilidad de ser defendible, a menos que los mecanismos de la cláusula de exención o de salida sean integrados en las disposiciones. El crepúsculo de la soberanía nacional está probablemente todavía lejos.

Consideremos el futuro

Regresemos a Keynes. Aquí tenemos un buen párrafo citado en la introducción. Es necesario recordar que Keynes evocaba los habitantes de Londres de antes de 1914, que podían fácilmente sacar provecho de las posibilidades ofrecidas por el comercio internacional, las inversiones y los viajes. Veamos lo que decía:

«Pero, lo más importante de todo es que él(un habitante de Londres) consideraba tal estado de cosas como normal, fija y permanente, aunque pudiera ser mejorada posteriormente. El miraba cualquier infracción que se pudiera cometer como loca, escandalosa y susceptible de ser evitada. Los objetivos y la política del militarismo y del imperialismo, las rivalidades de razas y de culturas, los monopolios, las restricciones, las exclusiones iban a jugar el papel de serpiente en este paraíso. Pero, todo esto no contaba mucho más que las bromas del periódico cotidiano, y parecía no ejercer casi ninguna

influencia en el curso de la vida social y económica, cuya internacionalización estaba prácticamente a punto de ser completa» (Ibid. p. 21)

Keynes estaba sorprendido al observar hasta que punto la mundialización parecía en la época, irreversible y sus fundamentos, sin embargo, tan frágiles. Esta cita nos recuerda que nuestra situación actual podría ser también tan *temporal* como la victoria lograda antes de 1913 por los mercados y la globalización sobre el mercantilismo y el nacionalismo, y que la «*política del militarismo y del imperialismo, las rivalidades de razas y de culturas, los monopolios, las restricciones, las exclusiones*» según las propias palabras de Keynes, podrían reaparecer. (Ibid. p. 21).

He defendido aquí la idea de que los períodos de integración mundial sostenida, a saber, la época del Patrón-Oro clásico, de 1870 a 1913, e, igualmente, la que comenzó en 1945, se basan en formas particulares de contratos sociales. El error más grave que nosotros cometemos es el de olvidar que la mundialización deberá su sobrevivencia a su legitimidad y al apoyo popular. Ahora bien, tal legitimidad no puede darse en la ausencia de medidas sociales complementarias. A falta de alternativa sería, estas políticas solamente pueden ser impulsadas por los gobiernos nacionales.

Debemos admitir que existe una tensión inherente entre los mercados y la democracia liberal. La democracia sigue una lógica igualitaria, los mercados, una lógica no igualitaria. Esto implica que si deseamos que el capitalismo mundial conserve una legitimidad política, es necesario completarlo a través de políticas sociales en el nivel nacional; es decir, redes de seguridad, programas sociales e inversiones en la educación y la formación. Durante los treinta años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial fue el Estado-providencia quien permitió suavizar los términos de este dilema. Es necesario, en lo sucesivo, su reaparición.

Debemos también admitir que no existe un sólo y único modelo del capitalismo. Durante la posguerra, los Estados Unidos, Europa y el Japón (y, enseguida otras partes de Asia del Este) han elaborado cada uno (o mejorado) su propia versión de la democracia de mercado. Cada modelo ha prosperado a su manera. Nos mostramos muy injustos hacia nosotros mismos al dar demasiada importancia al éxito comparativo, relativamente reciente, de la economía norteamericana y al creer que hay un solo modelo (anglosajón o anglo-americano) hacia el cual todos los países deben (o deberían) necesariamente converger. Después de todo no hace mucho tiempo, alabábamos con insistencia el modelo japonés como el que debía servir de referencia. Pienso que un buen enfoque consiste en dejar que cada país construya su propio modelo, y dejarlo adoptar su propia versión de la economía de mercado democrática en concordancia con sus preferencias colectivas.

Por último, debemos ser conscientes de la percepción, frecuentemente fundada en los hechos, de que las reglas de la economía mundial son decididas en función de intereses comerciales privados, desdeñando ampliamente aquellos de la mano de obra, de los grupos ecológicos,

y de las ONG. Ciertas anomalías dan testimonio. Por ejemplo, es difícil encontrar una explicación coherente a la inclusión de la protección de los derechos de la propiedad intelectual en la OMC, mientras que el derecho del trabajo y del medio ambiente no son tenidos en cuenta. De igual manera, ¿por qué las empresas podrían protegerse de una «competencia desleal» gracias a los procedimientos antidumping y a los derechos compensatorios impuestos a los productores extranjeros, mientras que la mano de obra no se beneficia de esos mismos privilegios cuando hace frente a una competencia proveniente de países cuyas normas de trabajo son inadecuadas? ¿Cómo explicar que los intereses comerciales privados han podido controlar el programa de negociaciones comerciales consecutivas –en lo que concierne a la propiedad intelectual, las tecnologías de información, las telecomunicaciones, y los servicios financieros–, mientras que los intereses de la mano de obra y de los grupos ecológicos o humanitarios no lo han logrado? Cuando nos planteamos reformar el funcionamiento del sistema mundial de intercambios, sería altamente necesario pensar en reequilibrar las cosas.

El capitalismo mundial debe hacer frente hoy a un desafío mayor, saber mantener su legitimidad política al interior de los países, con el fin de que éstos permanezcan abiertos a los intercambios. Sin esta legitimidad, el capitalismo mundial se vuelve simplemente insostenible. Ignorar esto es a nuestro riesgo y peligro.

(Footnotes)

¹ Artículo publicado en la revista francesa «

Politique étrangère

», Mars de 1998, pp. 567-585. Se traduce y reproduce con la autorización de la redacción de la revista y del autor. Inicialmente este texto sirvió de base a una conferencia sobre el futuro del sistema de cambios en el Institut for International Economics, en Washington DC, abril 15 de 1998.

Traducción de Ricardo Güell.

² Dani Rodrik es profesor de Economía Pública Internacional en la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

³

Les conséquences économiques de la paix

, Gallimard, Paris, 1920, pp. 20-21.

⁴ «La mayor parte de la población trabajaba duro, es verdad, y solamente gozaba de satisfacciones restringidas. Ella parecía, sin embargo, según las apariencias, estar contenta razonablemente de su suerte. Todo hombre cuyo talento o carácter sobrepasaba la normal podía escapar hacia las clases medias o superiores a las cuales la vida ofrecía con pocos costos y sin dificultades comodidades, gustos y tranquilidad que estaban fuera del alcance de los más ricos y de los más potentes monarcas de otros tiempos» *Ibid.*, p. 20.

⁵

Has Globalization Gone Too Far?

, Institute for International Economics, Washington, DC, 1997.

⁶ La crisis que sufre Asia ha conducido a numerosos observadores a concluir que el «modelo» del Sudeste Asiático era fundamentalmente defectuoso y susceptible de autodestruirse. Es un veredicto muy curioso para un conjunto de instituciones y de políticas que han producido tasas de crecimiento sin precedentes durante cuarenta años. Desde mi punto de vista, la conclusión más atinada es que estos países han sido víctimas de un pánico financiero debido a una dependencia excesiva con respecto a las entradas de capitales de corto término, un síndrome endémico del funcionamiento de los mercados internacionales de capitales.

⁷ Ejemplo tipo de un juego a suma no nula puesto en evidencia en 1950 por el matemático Albert W. Tucker. Dos individuos son arrestados en posesión de mercancías hurtadas y son acusados de robo, pero la policía, que los cree culpables, no tiene pruebas. Ellos son interrogados de manera separada, y sin poder comunicarse. Si los dos confiesan, pasarán dos años en prisión. Si ninguno confiesa, serán condenados a la pena de 6 meses prevista por la posesión de objetos robados. Si sólo uno de ellos confiesa, será liberado a cambio de su confesión (que condena al otro) y, el otro será condenado a la pena máxima de 5 años. Sin medios de poderse comunicar entre ellos, los dos van a escoger confesar mientras que hubiese sido mejor cooperar negando (Nota de la redacción de

Politique étrangère

).

⁸ «A Theory of Managed Trade»,

American Economic Review

, No. 4, 1990, pp. 779-795.