

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO HUMANO

Koldo Unceta Satrústegui
Universidad del País Vasco

Este trabajo analiza las relaciones existentes entre la creciente globalización de las actividades económicas y las posibilidades de desarrollo humano. Para ello, se realizan en primer término algunas precisiones conceptuales sobre el fenómeno de la globalización, distinguiendo entre los aspectos cuantitativos y cualitativos de la misma. A continuación se plantean las premisas de la ampliación de las capacidades y las libertades como características básicas del desarrollo humano, y las limitaciones para su medición. Finalmente, se establecen algunas relaciones entre globalización y desarrollo humano, desde la crítica tanto de los postulados globalistas, como de aquéllos que plantean la globalización como un obstáculo insuperable para un mayor desarrollo humano.

Son muchos los debates surgidos en el campo de las ciencias sociales acerca de la naturaleza y las consecuencias del proceso de globalización económica. De hecho, la creciente interrelación de los fenómenos económicos y sociales en unas y otras partes del mundo plantea no pocas interrogantes sobre el futuro del desarrollo y la posibilidad de avanzar hacia una era de mayor bienestar. Para algunos, los representantes de la ortodoxia oficial, la globalización representa una oportunidad, diríase que la única, para que todos los países del mundo puedan lograr mayores cotas de prosperidad, habiéndose llegado a hablar de "una nueva edad de oro" (Banco Mundial, 1995). Para otros, la globalización es, por el contrario, el origen de casi todos los males que acechan a las sociedades del mundo en unos y otros países y, particularmente, de la creciente marginación de los sectores menos favorecidos.

Durante la última década se ha discutido mucho sobre el significado y el alcance del proceso de globalización económica. Este fenómeno ha sido definido de distintas maneras, según el hincapié que deseaba hacerse en unos u

otros aspectos del mismo, generando a menudo distintas valoraciones sobre la propia dimensión y significación de la globalización (Glyn y Sutcliffe, 1995; Unceta, 1998). El propósito de este trabajo no es en modo alguno volver sobre estas cuestiones, sino plantear directamente una pregunta: ¿qué relaciones pueden vislumbrarse entre actual proceso de globalización y las posibilidades de un mayor desarrollo humano en unas y otras partes del mundo? Es decir, se trata de establecer los posibles puntos de conexión entre ambos asuntos –globalización y desarrollo humano– y tratar de apuntar algunas conclusiones sobre la relación entre ambos.

Para ello, me referiré brevemente en primer lugar a aquellos aspectos de la globalización que, en mi opinión, pueden tener una mayor relevancia de cara a responder a la pregunta anterior. Seguidamente, trataré de plantear una noción de desarrollo humano con perfiles suficientemente precisos como para poder establecer algún juicio sobre su evolución. Por último, propondré algunas relaciones entre ambas cuestiones.

1. ¿HASTA QUÉ PUNTO CONSTITUYE LA GLOBALIZACIÓN UN FENÓMENO NOVEDOSO?

Una simple mirada a la historia permite observar que, a lo largo de los últimos siglos, la creciente internacionalización, la mundialización de la vida económica, ha sido una constante si exceptuamos el período comprendido entre la primera y la segunda guerras mundiales, período que, como es sabido, se caracterizó, entre otras cosas, por un retroceso en la intensidad de las relaciones económicas internacionales y por un repliegue de las distintas economías nacionales sobre sí mismas. Desde esta perspectiva, y dado que la internacionalización económica no es algo nuevo, el análisis del actual proceso de globalización debe partir de considerar hasta qué punto nos encontramos ante cambios esenciales que nos permitan hablar de un fenómeno distinto, con características propias, o por el contrario se trata simplemente de una profundización, de un mero incremento cuantitativo de los flujos internacionales.

Casi nadie discute a estas alturas el elevado grado de internacionalización de los flujos económicos, tanto en lo referido al comercio como, fundamentalmente, a los movimientos de capital. Se trata de un fenómeno profusamente tratado tanto en los diversos informes de los organismos económicos internacionales, como en la amplia literatura existente al respecto. Ello no obsta, sin embargo, para que desde distintas perspectivas se haya planteado la necesidad de analizar con cautela esta cuestión, dado que incrementos muy importantes de la internacionalización económica –entendida como aumento de los flujos– ya se habían producido anteriormente en otras épocas del capitalismo, particularmente en el siglo XIX (Glyn y Sutcliffe, 1995; Bairoch y Kozul-Wright, 1996). Además, la evidencia de las crecientes trabas a la libre circulación de la mano de obra a escala internacional, en franco contraste con lo ocurrido en otros momentos históricos, obligaría, desde

otra perspectiva, a atenuar cuando menos algunos juicios sobre la relevancia cuantitativa del fenómeno.

No es éste sin embargo el aspecto que, en mi opinión, interesa más tener en cuenta a la hora de observar las relaciones entre la globalización y el desarrollo. Por otra parte, el análisis cuantitativo de los flujos económicos presenta una limitación a la hora de establecer comparaciones entre unos y otros períodos históricos, limitación que no es otra que la que se deriva de su relación directa con un fenómeno contingente como son las fronteras. Para comprender la importancia de este asunto baste recordar que el 70% de lo que se considera comercio internacional en la Unión Europea constituye en realidad comercio entre países de la propia Unión, con lo que una modificación en el tratamiento estadístico de los datos que definiera el comercio internacional en la UE como aquél que se realizara estrictamente con terceros países supondría un brusco descenso del mismo tanto a escala europea como mundial. Lo contrario ocurriría si el comercio que se registra entre los distintos Estados de EE.UU. pasara a ser considerado comercio internacional.

Los aspectos cuantitativos de la globalización no son sin embargo los que resultan más relevantes a la hora de buscar conexiones con las dinámicas de desarrollo. Interesa más analizar la manera en que se han producido esos incrementos, pues es ahí donde, en mi opinión, radican los aspectos más novedosos del actual proceso globalizador.

Si nos detenemos a considerar la manera en que se ha producido el espectacular aumento de los flujos comerciales y financieros a escala mundial podemos observar significativas diferencias con el proceso de internacionalización característico de otras fases del desarrollo capitalista. En éstas, particularmente durante el período que abarca buena parte del siglo XIX y los primeros años del siglo XX, el crecimiento de los intercambios y de las inversiones se produjo en unas condiciones en las que los marcos nacionales de la economía constituían la base de funcionamiento de todo el sistema. Además, la estructura de la producción y las propias posibilidades tecnológicas determinaban en buena medida la organización del proceso económico, vinculando el mismo a territorios geográficos específicos y a la institucionalización existente en ellos.

Las características del período de expansión vivido por la economía capitalista tras la segunda guerra mundial hasta los años 70, vinieron a acentuar el papel de los marcos nacionales como elemento sustancial del modelo de acumulación, pues si bien se produjo un significativo aumento de los intercambios respecto a los años de entreguerras, éstos fueron posibles a partir de la recuperación económica y la salida a la crisis propuesta por el keynesianismo, con un papel esencial del Estado como regulador de todo el proceso, que sólo podía darse en el marco del Estado nación. Incluso el decisivo papel jugado por las Empresas Transnacionales (ETN) en esas décadas estuvo marcadamente asociado al origen nacional de las mismas, lo que llevó a confundir deliberadamente el interés de las mismas con el interés nacional en su con-

junto, principalmente en los EE.UU.. Por otra parte, aspectos esenciales del modelo de acumulación como la regulación del mercado de trabajo o la fiscalidad, se encontraban manifiestamente sujetos al proceso económico nacional.

Sin embargo, la mundialización económica característica de nuestro tiempo se expresa claramente más allá de lo que son relaciones entre procesos nacionales, pues algunos de sus aspectos más relevantes sólo pueden adquirir significación en el marco de un proceso global que está determinando en buena medida el funcionamiento y la regulación de las economías nacionales. Y ello, en cierta forma, puede llegar a ser independiente de los flujos económicos internacionales. Un ejemplo de esto lo constituye el mercado de trabajo. Aspectos fundamentales de su funcionamiento como son la determinación del salario, las condiciones de contratación, y la propia creación y destrucción de empleo, se encuentran hoy en día condicionados por la capacidad del capital de elegir entre diferentes alternativas de inversión en un marco global, sin las restricciones técnicas y legales características de otros momentos. Todo ello determina que sea posible hablar de un mercado de trabajo global, sin que ello implique, sino al revés, una más libre circulación de la mano de obra.

Este proceso económico global ha sido posible, en primer lugar, por las modificaciones experimentadas en el propio sistema productivo, y en la reorganización de la producción y de los agentes económicos en un ámbito supranacional, todo lo cual ha afectado a la estructura de las empresas, al régimen de propiedad de las mismas, a su financiación y, sobre todo, a la internacionalización del proceso de producción.

Dicha internacionalización se manifiesta en una serie de aspectos más relevantes, puestos de manifiesto con claridad en las últimas dos décadas, y relacionados con distintas cuestiones como las transformaciones tecnológicas y la consiguiente fragmentación del proceso productivo, la consolidación de un mercado mundial de mano de obra, la internacionalización de la propiedad – con un notable incremento de la compra y venta de empresas y de las inversiones en cartera– o la puesta en escena de nuevas formas de asociación empresarial, aspectos todos ellos conducentes a un redespiegue de estrategias y actividades económicas a lo largo y ancho del mundo, así como a una importante transformación de la *geografía de la producción* (Unceta, 1996). Además, el proceso de transnacionalización operado en el plano económico, ha dado lugar a lo que han venido a llamarse otras mundializaciones inducidas (Paz, 1998) en los planos cultural, ideológico, poblacional, etc. las cuales sirven a su vez como soporte de aquél.

En este contexto, la globalización se presenta como un fenómeno asociado al progresivo debilitamiento de la territorialidad de las actividades económicas, subrayando la importancia de los cambios operados en el sistema productivo como aspecto más relevante de la globalización. Los cambios operados en la estrategia de las grandes empresas a lo largo de las últimas décadas se encuentran así directamente vinculados a las nuevas condiciones del proceso productivo a escala mundial. De esta manera, la globalización econó-

mica descansa en buena medida en las nuevas posibilidades abiertas para un nuevo modelo de acumulación menos vinculado a los ámbitos territoriales y nacionales, de la mano de las modificaciones operadas en la esfera tecnológica y productiva.

Sin embargo, esas nuevas posibilidades requerían otro tipo de cambios para mostrar toda su potencialidad desde el punto de vista de la acumulación capitalista. Y esos cambios son los que tienen que ver con la regulación de la actividad económica y, muy especialmente, con la disminución de la capacidad de los Estados para limitar la movilidad del capital. El agotamiento del modelo de expansión de posguerra vino sin duda a facilitar las cosas, tanto desde la preocupación por buscar nuevas alternativas para incrementar la productividad, como por la propia crisis fiscal. La alternativa a dicha situación, alentada por el resurgir de la economía neoclásica y del conservadurismo político, no fue otra que la liberalización y la eliminación paulatina de buena parte de los controles establecidos por el Estado para el funcionamiento económico. Este proceso se vería a su vez favorecido por un conjunto de circunstancias históricas –crisis de la deuda en A. Latina y consiguientes planes de renegociación en base al ajuste, desplome de las economías del este de Europa y programas subsiguientes de transición a la economía de mercado, etc.– que permitirían un fuerte protagonismo de algunos organismos internacionales, como el FMI, y la consiguiente concreción de las nuevas ideas en medidas específicas de política económica. Así pues, las nuevas posibilidades abiertas en las esferas tecnológica y productiva encontrarían en la progresiva desregulación el marco en el que poder mostrar todo su potencial. Así, unas y otras transformaciones –tecnológicas y legales– acabarían por modificar sustancialmente las características de los marcos de regulación económica, afectando directamente al papel de los Estados y a un cierto agotamiento del sistema económico mundial como sistema interestatal (Moncayo, 1997).

¿Significa ésto que el Estado ha perdido o está en camino de perder toda su significación en la vida económica quedando ésta sometida a los vaivenes derivados del accionar de los distintos agentes económicos? La respuesta a ésta cuestión no puede ser en modo alguno de carácter general. En algunos contextos –caso de algunos países de África subsahariana– la desintegración social y política asociada a la crisis de la economía ha dado lugar a una descomposición de las estructuras estatales paralela al aumento de la violencia, el desconcierto y el caos. En otros, como en no pocos países de América Latina, el Estado se encuentra con grandes dificultades no sólo para poder controlar la marcha del proceso económico, sino también para hacer frente al incremento de la criminalidad y la violencia social derivadas del empobrecimiento de amplias capas de la población. En algunos países del Este de Europa, particularmente en Rusia, las mafias han acabado por controlar buena parte de los resortes del poder, hasta acabar poniendo en peligro la propia supervivencia del Estado en un contexto en el que la corrupción y el crimen marcan los únicos caminos hábiles para prosperar entre el caos reinante.

Esta gran diversidad de situaciones permite valorar la diferente fortaleza con que el Estado es capaz de enfrentarse a los problemas que, para la convivencia social, se derivan del aumento de las desigualdades asociado a la desregulación económica, pero ello no puede ocultar que es precisamente en ese campo en el que se ha incrementado su papel en unos y otros lugares, incluyendo los países industrializados. Diríase que, en la medida en que el Estado ha ido perdiendo capacidad de promover bienestar, ha visto aumentar su rol como poder coercitivo para el mantenimiento del orden, uno de cuyos exponentes es la propia política de inmigración en no pocos países. Pero esta faceta del asunto no implica necesariamente una mayor fortaleza o una superior "capacidad de gobernar" por parte del Estado. Significa más bien la respuesta defensiva de los poderes públicos ante los problemas derivados de sociedades menos integradas, traducida en un mayor protagonismo de las medidas represivas en detrimento de las políticas sociales.

Esto viene a poner de manifiesto la dificultad de los Estados para hacer frente a una situación en la que parte de los resortes que permitían regular la actividad económica y la convivencia social se escapan a su control. La conclusión que se deriva de todo ello es que la autonomía creciente de buena parte de las actividades económicas respecto a los marcos territoriales y nacionales —derivada de los aspectos anteriormente analizados— ha comenzado a modificar seriamente el papel y la capacidad de los Estados, lo que se expresa de forma contradictoria (Vidal Villa, 1996), constituyendo ésta una de las características esenciales de la globalización presente y la que, probablemente, le diferencia más de otros períodos de la internacionalización capitalista.

2. LA CUESTIÓN DEL DESARROLLO HUMANO

El debate sobre el desarrollo y la propia conceptualización del mismo han ido parejos al proceso de mundialización característico del capitalismo, con sus consecuencias en términos de generalización creciente del mercado como instrumento básico de asignación de recursos, exportación de pautas de consumo y, más globalmente, paulatina uniformización de la vida económica, social y cultural. Lógicamente, en la medida en que la mundialización partía de la expansión del capitalismo desde sus núcleos geográficos originarios hacia el resto del mundo, han sido las formas de producción e intercambio propias de éstos las que han estado en la base de dicha uniformización.

Todo ello ha tenido importantes repercusiones en la concepción del desarrollo y en las distintas aproximaciones teóricas realizadas al respecto. Hasta épocas muy recientes, la mayor parte de las teorías del desarrollo habían partido del supuesto básico de que el modelo estaba ya establecido en sus rasgos principales, situando casi todas ellas en las relaciones económicas internacionales el vehículo o el obstáculo principal para su extensión. Así, tanto Adam Smith como Carlos Marx analizaron la expansión capitalista como

instrumento de generalización del modelo industrial propio de los países europeos, si bien el segundo para sostener sus tesis sobre el desarrollo de un proletariado mundial, capaz de alumbrar el socialismo. Y si Rostow consideró imprescindible el impulso modernizador llegado desde el exterior, Samir Amin planteó la desconexión como camino alternativo. Desde este punto de vista, puede afirmarse que la evolución del pensamiento teórico sobre el desarrollo ha ido acomodándose a las características de la mundialización capitalista en cada una de sus fases, siendo imprescindible establecer dicha conexión para un correcto análisis de aquélla.

Uno de los elementos más importantes que ha estado presente en los distintos enfoques y propuestas sobre el desarrollo ha sido la consideración del marco nacional como ámbito de dicho proceso y el papel del estado nación como impulsor del mismo, idea recurrente que ha venido a quebrarse sólo de la mano de algunos de los debates más recientes. El Estado-nación ha venido siendo considerado al mismo tiempo el ámbito y el sujeto del desarrollo, quedando las personas relegadas al papel de instrumentos para el logro del desarrollo nacional. Los individuos han sido considerados ricos o pobres, sanos o enfermos, cultos o analfabetos, pero casi nunca desarrollados o subdesarrollados, categorías estas últimas reservadas para los países.

Tal manera de razonar es inseparable de la ya mencionada consideración del Estado-nación como ámbito fundamental del desarrollo del capitalismo, y de la idea de que la suerte de los individuos estaba directamente vinculada al desarrollo nacional. De acuerdo con ello, el bienestar de las personas dependería del desarrollo de los países, el cual por otra parte se hallaría estrechamente relacionado con el incremento de la producción.

La vinculación entre el bienestar de los individuos y la riqueza nacional está ya presente en Adam Smith para quien aún las personas de los estratos más bajos de los países prósperos, podrían disfrutar de más cosas necesarias y convenientes que las no pertenecientes a aquéllas. Este asunto resultaría central en todas las aproximaciones teóricas posteriores y en la consideración del papel de las naciones –y hasta del nacionalismo– en los procesos de desarrollo, por más que la evidencia histórica mostrara la coincidencia entre elevadas tasas de crecimiento económico nacional y persistencia de importantes diferencias entre las oportunidades de desarrollo de las personas.

Sólo recientemente los planteamientos en torno al desarrollo humano romperían con el monolitismo teórico a este respecto, obligando a reabrir el debate acerca de cuales han de ser las condiciones que permitan un mayor desarrollo de los individuos y no tanto de los países, lo que incide directamente en el propio concepto de desarrollo.

La noción de desarrollo humano plantea dos cuestiones esenciales. Por una parte la que, en estrecha relación con lo mencionado anteriormente, sitúa a las personas como fines y no como medios para el logro de otros objetivos más o menos abstractos como puede ser el crecimiento económico. Esta idea pone de manifiesto la necesidad de interpretar los procesos de desarrollo en

función de su potencialidad de expresarse como incremento de bienestar humano, rompiendo la ecuación tradicional según la cual este último sería la consecuencia final del crecimiento económico nacional, expresado en términos de incremento de la producción o del ingreso.

Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, hablar de desarrollo humano implica interrogarse acerca de aquellos elementos que pueden resultar determinantes para el logro de ese mayor bienestar, una vez descartada la exclusiva dependencia del mismo de la idea de acumulación. A este respecto es de sobra conocida la decisiva aportación de Amartya Sen al debate sobre el desarrollo humano al expresar el bienestar en términos de capacidades y libertades (Sen, 1985). La cuestión de las capacidades incide directamente en las posibilidades y los derechos de las personas para acceder a determinadas cosas que son esenciales en el desarrollo personal y colectivo. La vida en una sociedad en la cual puede ejercerse de manera efectiva un derecho de acceso a recursos sociales como la educación, la asistencia sanitaria, el empleo, y otros, hace que sus habitantes puedan desarrollar un conjunto de capacidades más amplio que los de otras sociedades sin esa estructuración. Sin embargo, la cuestión de las capacidades para acceder a bienes materiales o servicios esenciales no cierra el debate, pues en el planteamiento de Sen adquiere también relevancia la capacidad de elección. La calidad de vida de las personas depende así, en buena medida, de la capacidad para elegir ese modo de vida, lo que conduce directamente al tema de la libertad.

La cuestión de la libertad tiene dos componentes fundamentales en este planteamiento. Por un lado está el tema ya mencionado de la libertad considerada en términos de generación de un abanico de oportunidades para que los seres humanos puedan alcanzar sus objetivos. Pero, a la vez, la libertad representa la posibilidad de actuación, la capacidad de decidir, la eventualidad de participar, constituyendo así un valor en sí mismo que permite pensar en las personas como agentes y como fines del desarrollo, en contraposición con el papel de instrumentos reservado para ellas en los enfoques teóricos convencionales. De esta manera, libertades y capacidades se nos muestran indisolublemente unidas a la hora de enjuiciar la cuestión del desarrollo humano. Las capacidades son, en definitiva, expresiones de las propias libertades.

El enfoque teórico del desarrollo humano así planteado exige, en consecuencia, la revisión de los criterios con los que hasta hace bien poco han sido evaluados los procesos de desarrollo, lo que nos conduce al tema de los indicadores. No es éste el lugar para abordar en profundidad una cuestión de tanta relevancia como ésta. Además, algunos debates recientes sobre indicadores de desarrollo plantean numerosos interrogantes (Sutcliffe, 1993; Streeten, 1995) que van desde lo más conceptual –¿puede una cifra ser representativa de las capacidades y libertades de una sociedad?–, hasta lo puramente operativo desde el punto de vista de la técnica estadística –las discusiones sobre los indicadores complejos, los problemas de las ponderaciones, la fiabilidad y

comparabilidad de los datos, etc.—, pasando por el siempre complicado asunto de la elección de las variables.

Con todo, la necesidad de operativizar de algún modo las propuestas sobre el desarrollo humano, de manera que se traduzcan en políticas evaluables, ha exigido tomar algunas referencias. Hasta ahora, el esfuerzo principal en esta dirección se ha llevado a cabo a través de la elaboración de los informes del PNUD y su concreción en la construcción del IDH (Índice de Desarrollo Humano). Sin entrar a valorar aquí la potencialidad de este índice para dar una idea del estado del desarrollo humano en unas y otras sociedades, lo cierto es que el mismo ha tenido dos importantes consecuencias en los debates sobre el desarrollo. Por un lado ha conseguido romper en cierta manera el monolitismo existente con anterioridad, promoviendo la preocupación por buscar nuevas alternativas a la hora de evaluar logros y fracasos del desarrollo. Y, por otra parte, ha logrado poner en primer plano algunos aspectos del mismo —educación, salud, renta básica— que permiten observar, siquiera parcialmente, la evolución de los mismos en distintos contextos.

3. ¿INCIDE LA GLOBALIZACIÓN EN LAS POSIBILIDADES DE GENERAR DESARROLLO HUMANO?

Llegados a este punto es preciso tratar de establecer algunas relaciones entre los dos temas tratados hasta el momento: la globalización y el desarrollo humano. Esta cuestión se plantea en un contexto en el que los problemas del desarrollo —tanto a escala local como global— presentan hoy en día perfiles cada vez más complejos y preocupantes. Dichos problemas han adquirido una dimensión cualitativa y cuantitativa tal que, más allá de las simplificaciones y doctrinarismos al uso, se exige un importante esfuerzo de reflexión e investigación. El desarrollo presente y futuro de miles de millones de personas aparece amenazado por factores tales como el desempleo galopante, la creciente desigualdad en el reparto de la renta tanto en términos globales como en el seno de cada país, el constante deterioro medioambiental que pone en peligro la vida de las futuras generaciones, o el aumento de la violencia y la creciente inseguridad de las personas, por citar sólo algunas de las cuestiones más importantes.

Desde el punto de vista de los factores que inciden en el desarrollo humano, libertades y capacidades, los aspectos anteriormente mencionados afectan directamente al nudo gordiano de la cuestión, en la medida en que significan deterioro de aquéllas, el cual se traduce tanto en la disminución de las mismas (empobrecimiento, menores niveles de atención sanitaria, desescolarización, violencia y violación de derechos humanos), como en la peor distribución de las oportunidades asociada a la creciente desigualdad. Además, nos encontramos en un momento en el que algunos aspectos que han formado parte de la medición del desarrollo humano a través del IDH son difíciles de evaluar en su evolución reciente, ya que dependen de factores cuyos efectos

requieren de plazos más amplios para ser valorados, caso de la salud expresada en esperanza de vida. Pero incluso esta última variable ha comenzado ya a mostrar cambios preocupantes en algunos países cuyas sociedades se han visto sometidas a un proceso más acelerado de desestructuración (caso de Rusia), o a un importante grado de violencia social (caso de ciertas zonas de África subsahariana).

En el momento presente se acumulan las evidencias acerca del deterioro de las condiciones de vida y de las oportunidades de desarrollo de millones de personas en unas y otras partes del mundo. Ahora bien, ¿es la globalización culpable? ¿qué relación existe entre el fenómeno de la globalización y el mencionado deterioro?

El vínculo de unión entre ambas cuestiones se encuentra, a mi modo de ver, en las características del proceso globalizador señaladas como las más relevantes y distintivas en la primera parte de estas notas. En ese sentido, no cabe en mi opinión establecer un vínculo directo entre el incremento de los flujos económicos interterritoriales o internacionales, y el deterioro de las oportunidades de desarrollo. Tal modo de razonar difícilmente resistiría una comprobación empírica que permitiera obtener conclusiones generales, ni podría explicar porqué dicho deterioro no se ha dado de igual manera en otros períodos de crecimiento de esos flujos, en otras fases de la internacionalización capitalista. El propio PNUD (1999) ha venido a resaltar la no existencia de vínculos automáticos entre la evolución del IDH en unos y otros países, y el comportamiento del sector exterior en lo relativo al comercio o a la inversión extranjera. Es preciso por tanto centrar la atención en aquellos aspectos de la globalización presente que resultan específicos de la misma y que expresan cambios cualitativos.

Como ya se ha planteado más arriba, la cuestión fundamental a este respecto es la creciente autonomía de buena parte de las actividades económicas respecto de los marcos territoriales y nacionales, y la relativa menor capacidad de los Estados para regularlas. Además, la desregulación que acompaña al actual proceso globalizador es un factor que actúa al mismo tiempo como causa y efecto. Por un lado, las nuevas condiciones de la producción y de los mercados mundiales presionan hacia una creciente liberalización de la inversión y del comercio y ésta, a su vez, ofrece nuevas posibilidades que impulsan la desterritorialización de las actividades económicas, la deslocalización de la inversión y el aumento de los flujos comerciales (Unceta, 1996). La paradoja es que, conforme avanza el proceso globalizador, se hace más patente la necesidad de políticas sociales compensatorias, pero semejante alternativa resulta a su vez contradictoria con una mejor inserción en la globalización. Un incremento de los impuestos para hacer frente a necesidades sociales, o una reforma del mercado laboral favorable a los asalariados provocaría una huida de capitales hacia otros lugares, y viceversa.

El resultado de todo ello es el menor margen de maniobra de los Estados para promover políticas capaces de impulsar el desarrollo humano, políticas

que incidan positivamente en el empleo, en la distribución de la renta, o en la prestación de servicios sociales, debilitándose así las capacidades y las libertades. Además, las consecuencias van más lejos en algunos casos, llegando a afectar a la propia capacidad del Estado para mantener la convivencia social y evitar la generalización de la violencia.

El discurso globalista dominante viene a plantear el futuro del desarrollo como algo estrechamente vinculado al éxito obtenido en la inserción de las distintas economías en el marco global, a través de la liberalización y de los ajustes que sean necesarios a tal fin. Sin embargo, algunos autores han señalado los límites de la verdadera integración de muchas zonas del mundo en la economía globalizada, cuando el 80% de la actividad económica corresponde al 20% de la población mundial que vive en los países ricos (Sampedro y Berzosa, 1996). Pero, además, este razonamiento plantea dos tipos de problemas. Por un lado se trata de una propuesta esencialmente especulativa que, como se ha señalado en ocasiones, en modo alguno prueba que esos procesos sean realmente los correctos (Krugman, 1996), ni siquiera a los efectos deseados, es decir el crecimiento económico. Las recientes crisis financieras dan muestra de algunos problemas relacionados con esta cuestión. Así, la liberalización prácticamente total de los flujos financieros internacionales ha puesto de manifiesto la extrema vulnerabilidad de algunos procesos de crecimiento cuando los mismos dependen de una elevada remuneración del capital externo, sin que estén sujetos a mayores controles. Al igual que el telespectador hace zapping buscando en cada momento la programación que más le satisfaga, la inversión internacional sale y entra de algunos países en función de las coyunturas, de las crisis y de las inestabilidades, sin compromiso alguno con los procesos de desarrollo, ni posibilidad de control por parte de las autoridades locales.

La segunda cuestión que se deriva de este planteamiento es la insistencia en seguir haciendo depender exclusivamente las posibilidades de desarrollo de los logros en materia de crecimiento económico, lo que obliga a concentrar en este último todos los esfuerzos, pasando de nuevo los seres humanos a ser considerados como meros instrumentos para su consecución. Ello implica que, en el mejor de los casos, el bienestar humano sería la consecuencia final de todo el proceso sin que sus protagonistas hubieran podido beneficiarse en el trayecto ni participar en el mismo; y en el peor de los escenarios –el único conocido hasta ahora– el crecimiento económico, incluso aunque haya sido sostenido a lo largo de los años, puede acabar truncándose, acabando de golpe con las esperanzas de la anunciada redistribución.

La consecuencia que se deriva de todo lo anterior es que el deterioro de las capacidades y libertades, así como el peor reparto de las mismas, no es el efecto necesario e inevitable del aumento de los flujos económicos interterritoriales, de la internacionalización económica, sino la manifestación de la menor capacidad de los poderes públicos, simbolizados hasta ahora en el Estado, para promover las oportunidades de desarrollo y para gestionar el reparto de las mismas, que se deriva de la manera en que ha sido impulsado el pro-

ceso globalizador. Pero esa ruptura con las pautas de funcionamiento económico anteriores plantea nuevos interrogantes y dibuja un contexto en el que la suerte de las personas depende en menor medida de su pertenencia a una comunidad nacional determinada y en mayor escala de su posición relativa en el sistema global.

4. CONCLUSIONES

De lo expresado hasta el momento caben deducirse dos conclusiones principales sobre las relaciones entre la noción de desarrollo humano y la globalización.

La primera de ellas se refiere a la necesidad de desvincular el concepto de desarrollo humano de la idea de desarrollo nacional tal como ha venido entendiéndose hasta ahora. Por una parte, la historia del capitalismo ha venido mostrando que la creencia de que el desarrollo nacional se traduciría casi automáticamente en incremento del bienestar del conjunto de los habitantes de un país no siempre se ha correspondido con los resultados y que, además, dicho desarrollo, al ser analizado exclusivamente en términos de crecimiento, ha dejado fuera del debate aspectos esenciales a la hora de evaluar el desarrollo humano.

Por otro lado, la autonomía creciente de las actividades económicas respecto de los marcos de regulación nacionales, dificulta las posibilidades de emprender políticas de desarrollo humano eficaces, contando únicamente con los resortes existentes en cada país. Este argumento se refuerza además al considerar algunos aspectos medioambientales del desarrollo de carácter global, y la dificultad de gestionarlos nacionalmente.

Y, por último, la eventualidad de un planteamiento de corte más protectionista, orientado a restituir la autonomía de los procesos económicos locales para impulsar políticas de desarrollo humano, puede operativizarse en el corto plazo para sectores concretos, o en áreas más o menos amplias, como la Unión Europea, en las que se mantiene un mayor grado de articulación económica y social, pero resulta difícilmente viable cuando se plantea como principio universal.

La segunda conclusión tiene que ver con la necesidad de vincular las reflexiones sobre el desarrollo humano con los debates sobre la gobernabilidad. Nos encontramos en una situación en la que se difumina la única promesa de desarrollo y de redistribución del ingreso –como era la gestión del espacio nacional–, sin que ésta haya sido sustituida por un equivalente. Y ello, no sólo es una grave limitación para el funcionamiento democrático y para el desarrollo humano, sino que constituye una importante amenaza para la sostenibilidad de la vida en el planeta.

El problema que se plantea al abordar una cuestión como ésta es de doble naturaleza: por una parte surge la dificultad de proponer alternativas con-

cretas para un problema sumamente complejo. La distancia mantenida durante largo tiempo entre la investigación económica y otras ramas de las ciencias sociales, como la sociología o la política, no constituye desde luego el mejor punto de partida. Además, la necesidad de avanzar en el debate sobre la gestión global de problemas globales, no puede ni debe implicar en modo alguno la desconsideración de las grandes potencialidades existentes a escala local para promover el desarrollo humano. Dicho de otro modo, la existencia de problemas globales cuya solución no es viable a escala nacional de acuerdo con las tesis mantenidas a lo largo de este trabajo, no significa que automáticamente cualquier problema deba ser tratado inevitablemente en ese ámbito.

Con todo, resulta evidente que la desregulación que ha acompañado al proceso de globalización reciente ha tenido como consecuencia más inmediata el deterioro de los derechos individuales y colectivos. Si los derechos laborales –incluido el derecho al empleo– se han visto directamente lesionados por las reformas liberalizadoras de los mercados de trabajo y por el carácter global que éstos han adoptado, el derecho a la salud o la educación se ven resentidos como consecuencia de las políticas de ajuste adoptadas en aras a una mejor inserción en el proceso globalizador. Y a la vez, se ha producido una merma en la libertad de las personas, derivada de su menor capacidad de participación en la toma de decisiones, así como del aumento de la violencia social y del reforzamiento del papel represivo del Estado. En este contexto, lo importante no es sólo cuantificar el deterioro habido en las oportunidades de desarrollo –en términos de empleo, renta, salud, educación, o libertad– sino, fundamentalmente, observar el divorcio creciente entre el concepto de ciudadanía nacional y la garantía de unos derechos que son socavados so pretexto de coger el tren de la globalización, en línea con esa “gran oportunidad para el desarrollo” que –se ha dicho– representa la globalización y que, de hecho, ha supuesto una notable disminución de las capacidades y libertades inherentes a la noción de desarrollo humano.

Son varios los campos en que se hace particularmente evidente la ausencia de un compromiso internacional, sancionado por el derecho, capaz de asegurar el desarrollo humano y avanzar hacia la ciudadanía universal. El PNUD (1999) ha apuntado entre ellos la necesidad de un código de funcionamiento para las empresas transnacionales, la reducción de la inseguridad financiera, la protección de la seguridad humana, la diversidad cultural, o la preservación del medio ambiente.

En consecuencia, el impulso del desarrollo humano necesita dotarse de nuevos mecanismos capaces de articular las sociedades, promover las oportunidades de los individuos, y asegurar la gobernabilidad, lo que requiere una mayor adecuación de los marcos de gestión del desarrollo –locales, nacionales, o globales– a los retos derivados de la actual situación, en la perspectiva del reconocimiento de unos derechos ciudadanos universales como una referencia que vaya más allá de la retórica, para tener también un reflejo en el campo normativo.