

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

DDICA

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR

DEBATE

40

ELABORADO POR

Quito - Ecuador, abril de 1997

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: Crisis política y retorno al gradualismo / 5 - 20

Marco Romero

Política: La caída de Bucaram y el incierto camino de la reforma política / 21 - 33

Hernán Ibarra

Conflictividad Social: Noviembre de 1996 a Febrero de 1997 / 35 - 44

Internacional: Crecimiento económico y riesgos de marginalización en tiempos de globalización / 45 - 57

Wilma Salgado

Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Globalización o nueva división internacional del trabajo / 59 - 71

Jürgen Schuldt

Un recuento de sus mitos: La globalización, el gran invento de nuestro tiempo / 72 - 94

Alberto Acosta

El proceso de globalización económica / 95 - 99

Ana Lucía Armijos

Globalización y la nueva retórica del desarrollo. Introducción al análisis de un régimen internacional / 100 - 122

César Montúfar

Etnicidad y globalización: La otra historia del movimiento de indígenas migrantes en la frontera México-Estados Unidos / 123 - 142

Carmen Martínez-Novo

ENTREVISTA

¿Qué le está pasando al Estado? / 143 - 151

Entrevista hecha por *Ruddy Santana* a

Eric Hobsbawm

Reservados todos los derechos. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad.

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 153 - 156

DEBATE AGRARIO

Bioprospección en el Ecuador: Los casos de la Ayahuasca y el Convenio ESPOCH - Universidad de Illinois / 157 - 167

María Sol Bejarano

Causas estructurales de la deforestación en la amazonía ecuatoriana / 168 - 185

Lucía Burgos

ANALISIS

Los enfoques de género: Entre la gettoización y la ruptura epistemológica / 187 - 209

Gioconda Herrera

Género y medio ambiente / 210 - 222

Antonio Romero

Regionalización y descentralización post Bucaram / 223 - 228

Fernando Carrión M.

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Identities indias en el Ecuador contemporáneo / 229 - 231

Coordinador: José Almeida Vinuesa

Comentarios de José Juncosa

BIBLIOTECA



GLOBALIZACION Y LA NUEVA RETORICA DEL DESARROLLO

Introducción al análisis de un régimen internacional

César Montúfar (*)

Hay que entender el cambio del paradigma del desarrollo más como un intento de lograr un ordenamiento mundial o de consolidar el ya existente que como una respuesta a los problemas de "subdesarrollo" de los países receptores de asistencia. No es que éstos no vayan a "mejorar" o a "desarrollarse" si adoptan las reformas propuestas sino que ese no es el punto en cuestión. De lo que se trata es la conformación de un régimen internacional; de un ordenamiento universal y jerárquico entre estados en el que cada actor acepta un conjunto de obligaciones.

"La globalización, consecuencia del aumento de la movilidad humana, expansión de las comunicaciones, incremento de los flujos comerciales y de capital y el desarrollo tecnológico, abre nuevas oportunidades para el crecimiento económico sostenido y el desarrollo de la economía mundial, particularmente en los países en desarrollo. La globalización también permite a los países compartir experiencias y aprender de los logros y dificultades de otros; promueve el intercambio de ideas, valores culturales y aspiraciones. Al mismo tiempo, el rápido proceso de cambio y ajuste ha sido acompañado por la intensificación de la pobreza, el desempleo y la desintegración social. Amenazas al bienestar humano como los peligros ambientales también se han globalizado. Más aún, las transformaciones globales de la economía mundial están cambiando profundamente los parámetros del desarrollo social en todos los países. El reto es cómo manejar estos procesos para ampliar sus beneficios y mitigar sus efectos negativos sobre la gente".¹

(*) New School for Social Research. Asociado al CAAP. El autor agradece a Patricia Aguirre, Augusto Barrera, Alvaro Cobo, María Rosa Cornejo, Cristian Cueva, Amparo Eguiguren, María José Ficsher, Virgilio Hernández, Gioconda Herrera, Megan Jones, Marco Romero, Yolanda Salgado, Aracelly Pazmiño, y María Cristina Wohlerman por sus comentarios a distintas versiones de este texto.

La retórica de la globalización domina hoy el discurso internacional sobre el desarrollo.

Articulada y difundida por los organismos bilaterales y multilaterales de asistencia (OADs), esta retórica se basa en la idea de que procesos hacia una creciente interdependencia e interconexión entre estados y sociedades exigen una transformación radical de las tendencias de asistencia internacional, la aplicación de un nuevo modelo de desarrollo —el llamado desarrollo humano— y cambios en el comportamiento de los habitantes de los países receptores de asistencia (PRAs)². A partir de estos temas, las OADs buscan asegurar que los estados de los PRAs lleven a cabo un conjunto de reformas internas que los integren a procesos de coordinación internacional de políticas y hagan más efectivas sus estrategias de control y regulación de problemas locales con impacto transnacional.

Este trabajo pretende desmontar el nuevo discurso del desarrollo internacional. Se plantea que para la mayoría de los PRAs, la globalización es más un discurso normativo (que los predispone a efectuar reformas estatales y promover cambios en las actitudes de sus actores) que una experiencia real de vinculación de estos estados y sociedades a procesos globales. De esta manera, la nueva retórica desarrollista, los patrones de asistencia y procesos de reforma que promueve, institucionalizan un conjunto de normas, procedimientos y reglas que estructuran tanto las políticas internas e institucionalidad de los estados de los PRAs como su comportamiento en el sistema internacional. Este proceso contribuye a la institucionalización de un sistema de autoridad o régimen internacional, basado

en el desarrollo humano, en el que cada actor acepta un conjunto de obligaciones y compromisos.

A continuación se analizan varios documentos oficiales de organismos de asistencia para el desarrollo (OADs) representativos de esta retórica. Si bien el “nuevo paradigma del desarrollo” se ha venido configurando desde principios de los setenta, se revisan únicamente documentos que conectan a nivel de su argumentación los temas globalización y desarrollo humano. Su análisis no será cronológico. En el texto se reemplazan los términos de países en desarrollo, subdesarrollados, periféricos, pobres o del sur, etc. por el de países receptores de asistencia (PRAs). La palabra retórica es entendida aquí como un discurso básicamente persuasivo que busca de sus destinatarios (estados y ciudadanos de los PRAs) una cierta comprensión de la realidad internacional para producir cambios en su comportamiento. No es ni falsa ni verdadera sino un discurso eminentemente normativo que actúa respaldado de asistencia financiera y técnica con la cual se da contenido y dirección de las transformaciones deseadas.

La retórica de la globalización como un nuevo contexto de desarrollo internacional

La globalización como retórica internacional dirigida a persuadir a los gobiernos de los países receptores de asistencia (PRAs) de un nuevo modelo de desarrollo tiene dos facetas complementarias. Una es el debate sobre el surgimiento de problemas locales con impacto transnacional. La segunda es la discusión acerca de los procesos de

integración a mercados globales. A partir de ambas enunciaciones, se argumenta que es necesaria la aplicación de mecanismos de control y regulación tanto internas como de nivel internacional que posibiliten la "governabilidad" de ambos fenómenos.

a) Problemas locales con impacto internacional:

En 1989 USAID publicó un informe titulado *Development and the National Interest* en donde se hace un análisis de la experiencia de asistencia económica de los EE.UU. y se trazan las líneas a seguirse en la política de cooperación para el siglo XXI. El informe tiene la virtud de adelantar algunas ideas que en los 1990s se convirtieron en parte el denominado paradigma de "desarrollo humano"³. Luego de reconocer que en el presente el bienestar del pueblo estadounidense se halla íntimamente vinculado al tema del desarrollo internacional, este estudio plantea que el ritmo de cambios en el mundo, "tiempo global" ("global clock"), hoy corre más rápido que en el pasado. Los avances tecnológicos de los últimos años han creado inmensas oportunidades para el progreso social y económico de los pueblos, al tiempo que han aumentado las presiones de deterioro ecológico sobre el planeta. El desarrollo, por tanto, ha cambiado su significado. Hoy, sociedades pre-industriales se enfrentan a crisis ambientales similares a aquellas sufridas por países desarrollados, pero sin que su nivel de desarrollo político y social sea acorde a su progreso económico. Para *Development and National Interest* el progreso social y político de los países en desarrollo, por tanto, debe alcanzar su ritmo

de crecimiento económico y así ser compatible con la conservación del planeta⁴.

Las ideas del informe en cuestión fueron muy influyentes en el giro de política que USAID experimentó a principio de la presente década. En enero de 1994, USAID aprobó una nueva estrategia de desarrollo sustentable. La nueva política, sintetizada en el documento *U.S. Strategy for Sustainable Development*, plantea que debido al fin de la guerra fría, la asistencia económica de los EE.UU. debe ser liberada del condicionante impuesto por la rivalidad entre superpotencias y dedicarse al tema del desarrollo de manera directa. En este nuevo contexto, una estrategia efectiva de desarrollo sustentable debería concentrarse en problemas como la contaminación de los mares y el aire, sobrepoblación, pobreza rural y urbana, migración económica, opresión a minorías, problemas de género, violencia étnica y religiosa. Ante estas amenazas, los EE.UU. no pueden ni deben adoptar una política aislacionista. La contaminación del medio ambiente en países en desarrollo también afecta a los EE.UU.; de la misma manera, un crecimiento poblacional excesivo y un aumento de la pobreza pueden traducirse en procesos migratorios o dislocaciones sociales que pueden derivar en terrorismo, crimen y conflicto. Para *U.S. Strategy for Sustainable Development*, la nueva estrategia de asistencia internacional de los EE.UU. debe confrontar las amenazas potenciales a la paz, estabilidad y bienestar norteamericanos provenientes de los países pobres. Estas amenazas son producidas por seis razones principales: 1) crecimiento de la pobreza alrededor del mundo que

provoca que muchos habitantes del planeta luchen desesperadamente por oportunidades de trabajo y seguridad económica fuera de sus países; 2) crecimiento poblacional y urbanización descontrolados; 3) privación en gran parte de la población de países pobres de oportunidades para participar de formas de vida modernas; 4) nuevas enfermedades; 5) daños ecológicos con impacto regional y global producidos por excesivo crecimiento poblacional, pobreza, etc.; 6) peligros provenientes de la falta de democracia, anarquía, opresión, abuso de derechos humanos⁵. El costo de no actuar, de no afrontar el "impacto global de sociedades que se desintegran y estados que colapsan" será—según USAID— mucho mayor que los costos de una asistencia económica efectiva. Los recursos gastados en los temas del desarrollo internacional deben ser analizados como inversión en prevención⁶.

Posiciones similares son mantenidas por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la OECD. En su *Informe de Cooperación para el Desarrollo de 1993*, plantea que al tiempo que el mundo se transforma y se hace más interdependiente, la asistencia internacional se ve también compelida a cambiar. Con el fin de la guerra fría, una parte de gasto militar podría utilizarse en aliviar los problemas de los países en desarrollo y asegurar la seguridad humana de los habitantes del planeta. En el presente, la asistencia de los miembros de la OECD debe enfocarse en consideraciones meramente económicas y la trayectoria del país receptor en temas como los derechos humanos, migración, control de problemas de salud globales, tráfico de drogas, refugiados, democracia, aten-

ción a temas concernientes al deterioro ambiental, etc.⁷.

Las agencias de la ONU han sido también actores muy activos en la construcción de este discurso basado en la apelación constante de problemas globales para argumentar en favor de un nuevo modelo de desarrollo. Las sucesivas cumbres mundiales sobre medio ambiente (Río de Janeiro 1992), población (Cairo 1993), desarrollo social (1994), la conferencia mundial de la mujer (Beijing 1995) y desarrollo urbano (Estambul 1996) se han dirigido a establecer consensos a nivel internacional que involucren a estados, organizaciones nacionales y organismos internacionales en la búsqueda de políticas coordinadas de desarrollo en cada una de estas áreas. La propuesta mantenida por las agencias de la ONU ha sido acentuar sobre no solo el carácter transnacional de problemas como el deterioro del medio ambiente, la sobre población, la pobreza y la exclusión a grupos dentro de las sociedades nacionales como mujeres y minorías, sino sobre el carácter también internacional de sus soluciones.

Como muestra de las propuestas y consensos emanados de estas conferencias mundiales vale la pena analizar el *Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo* aprobado en El Cairo en septiembre de 1994⁸. En este documento, no obstante la inmensa polémica que despertó la discusión sobre el tema del aborto y los derechos reproductivos, los gobiernos participantes concordaron en la íntima relación existente a nivel mundial entre los cambios demográficos, las formas de utilización de los recursos naturales, la situación del medio ambiente y el ritmo y la

calidad de desarrollo económico y social de los pueblos. Hubo acuerdo en señalar que situaciones de pobreza generalizada y las desigualdades persistentes entre hombres y mujeres tienen una gran influencia sobre las tendencias demográficas, es decir, que afectan los patrones de crecimiento, la estructura y distribución de la población en cada país. Además, el documento destaca que modalidades irracionales de consumo y producción prevalentes derivan en un uso insostenible de los recursos naturales y deterioro del medio ambiente, los cuales al reforzar las desigualdades sociales y las situaciones de pobreza tienen consecuencias también negativas sobre las tendencias demográficas en muchas regiones del planeta⁹.

Así, el *Programa de Acción* de El Cairo enfatiza sobre la necesidad de diseñar políticas de población que enfatizan los vínculos intersectoriales existentes entre las problemáticas de pobreza, patrones demográficos, desigualdades de género, patrones de consumo y producción y deterioro medio ambiental¹⁰. Se plantea que el propósito definitivo de las políticas de población es el mejorar la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras. Ello implica facilitar los procesos de *transición demográfica* en los países donde exista desequilibrio entre las tasas demográficas y las metas sociales, económicas y ambientales propuestas. Este propósito aportará significativamente a la estabilización de la población mundial, lo cual, conjuntamente a los cambios esperados en las modalidades no sostenibles de producción y consumo, propiciará no solo el desarrollo sostenible y el crecimiento económico en cada país sino una estabiliza-

ción de los problemas ambientales, migración y pobreza a nivel mundial¹¹.

b) Integración a mercados globales

A principios de la década presente, un cambio retórico importante se produjo cuando el Banco Mundial comenzó a vincular el tema de la globalización económica y la necesidad de promover la integración de los países en desarrollo a los mercados globales. El *Informe de Desarrollo Mundial* de 1991 es muy expresivo en cuanto a acentuar la idea de que cambios recientes en la economía mundial exigen una nueva estrategia de desarrollo, basada en la armonización de las políticas estatales y la fuerzas del mercado —el llamado *market-friendly approach*—. En pocas palabras, el IDM de 1991 argumenta que la economía mundial se encuentra en una fase de profundo cambio, que a su vez, abre un nuevo momento para el desarrollo internacional. Entre las transformaciones más importantes, el IDM menciona la revolución tecnológica, la expansión del comercio mundial y la tendencia persistente a una mayor integración de los mercados. A base de construir una cadena causal, se afirma que, hoy más que nunca, el progreso económico es consecuencia de aumentos en la productividad, y que estos a su vez, son el resultado de mejoras e innovaciones tecnológicas. Para que este desarrollo tecnológico pueda convertirse en instrumento del desarrollo, el Banco Mundial establece que éste debe ser acompañado por políticas de inversión en capital humano y físico, así como también por políticas de liberalización comercial y financiera. Así, el grado de apertura externa de una economía está directa-

mente vinculado a sus niveles de progreso tecnológico, productividad y tasa de crecimiento. Por ello la intervención del estado debe evitar cualquier tipo de interferencia con el comercio, las tasas de cambio, los precios internos de manera que no se produzcan distorsiones que obstaculicen el crecimiento económico¹².

Importante destacar que en el IDM de 1991 el Banco Mundial propone una estrategia de crecimiento económico ya no basada en un *laissez-faire* a ultranza, sino en intervenciones estatales orientadas a armonizar iniciativas públicas y privadas. Ello implica una importante reinterpretación del rol del gobierno en el proceso económico centrado en garantizar disciplina fiscal, apertura económica y un marco macroeconómico equilibrado que genere confianza para el desarrollo de actividades económicas tanto a los agentes domésticos como internacionales. Esta armonía entre gobierno y actores económicos puede llevarse adelante por medio de políticas dirigidas a coordinar inversiones y actividades recíprocas en áreas como la inversión en capital humano e infraestructura económica. En suma, los gobiernos deberían hacer menos en las áreas en las que los mercados funcionan bien y permitir que allí la competencia interna e internacional opere sin distorsiones. Al mismo tiempo, los gobiernos deben cumplir un papel más activo en las áreas en las que los actores económicos no puedan hacerlo como educación, salud, infraestructura legal y social, protección ambiental. Todo ello sin abandonar los temas fiscales como la racionalización del gasto público, la eliminación o reorientación/focalización de subsidios, la reducción del gasto

militar, privatización de empresas públicas, entre otros¹³.

Con el fin de substanciar mejor este proceso de reformulación del papel Estado en los procesos de desarrollo, el Banco Mundial con el co-auspicio del gobierno de Japón realizó una investigación sobre las razones detrás del alto crecimiento de las economías asiáticas en las últimas décadas. El estudio publicado en 1993 como *The East Asian Miracle* ("El milagro del este asiático") sostiene que el rápido crecimiento en la región fue resultado en gran medida de la aplicación de varias políticas estatales orientadas a lograr estabilidad macroeconómica y controlar la inflación, un manejo prudente del déficit público y el aumento en inversiones públicas en infraestructura física y capital humano¹⁴. Al respecto de esto último, este informe enfatiza la gran importancia dada por los países asiáticos al desarrollo de capital humano en cuanto a educación básica y vocacional, la cual tuvo un gran impacto no solo en sustentar un ritmo acelerado de crecimiento económico sino en reducir diferencias de género y contribuir a una disminución de las tasas de fertilidad. Así, para este informe el "milagro asiático" tiene mucho que ver con la consolidación de burocracias estatales fuertes, autónomas, reputadas, bien pagadas y altamente calificadas que, a pesar de su aislamiento relativo, pudieron crear una base institucional adecuada para generar crecimiento económico¹⁵.

La consolidación de burocracias autónomas y fuertes pasa así a ser requisito esencial no solo del crecimiento económico sino de la integración a mercados globales de los PRAs. Otras publicaciones del Banco Mundial como

el *Global Economic Prospects and Developing Countries* de 1996 complementan esta idea al sostener que los procesos de globalización imponen sobre los estados de los países en desarrollo mayores demandas de eficiencia que los modelos cerrados. Según esta publicación, al tiempo que los países en desarrollo se enfrentan al reto de aumentar su participación en la economía global y sus empresas confrontan mayor competencia internacional, la necesidad de reglas claras, de un ambiente político estable y el acceso a importaciones, infraestructura y fuentes privadas de capital han puesto una alta prima a la aplicación y continuidad de políticas públicas adecuadas¹⁶. El reto del crecimiento económico en el marco de mercados integrados depende entonces de la calidad de políticas e instituciones públicas. Más aún, estos prerequisites políticos pueden resultar decisivos al momento de aprovechar oportunidades ofrecidas por un contexto internacional marcado por tendencias hacia un rápido crecimiento del comercio, bajas tasas de interés y un moderado crecimiento de las economías industrializadas¹⁷.

En contraste las visiones optimistas de los procesos de integración global expuestos por documentos del Banco Mundial, la ONU ofrece en varias publicaciones una perspectiva algo más ambigua y contradictoria sobre las oportunidades y problemas contenidos en las actuales tendencias de globalización. El *Informe de Desarrollo Humano* de 1992 publicado por el PNUD, al analizar en comportamiento de los mercados globales, concluye que fruto de las recientes transformaciones en la economía mundial, la disparidad del ingreso global del planeta

ha aumentado. Para el PNUD, los procesos actuales de globalización no están conduciendo a mejorar la situación de los más pobres por las razones siguientes: 1) No obstante los mercados se han abierto, en éstos los países de menores ingresos no participan en igualdad de condiciones frente a los países industrializados; 2) Las áreas en los que los países en desarrollo son competitivos son los que menos apertura comercial han experimentado, tal es el caso de productos agrícolas primarios. Ante esto, el *IDH* de 1992 concluye que se requiere la institucionalización de mecanismos de regulación internacional que permitan ampliar y mejorar los términos de acceso de los países en desarrollo a los mercados globales. Estos por su parte requieren de políticas de inversión masiva en capital humano y desarrollo tecnológico¹⁸.

De manera muy interesante, el *IDH* de 1992 plantea que como consecuencia de la ampliación de las disparidades globales de ingreso, el crecimiento global de la pobreza representa uno de las mayores amenazas que afronta el planeta para la sustentabilidad del medio ambiente y la vida humana. Este informe sostiene que el mundo en desarrollo la gente pobre vive por lo general en regiones ecológicamente vulnerables. Por esta razón, se requiere que los modelos de crecimiento económico evalúen su impacto sobre el nivel de vida de las personas y su potencial impacto sobre el medio ambiente. Mientras en el mundo desarrollado, las preocupaciones ambientales se centran en problemas como la destrucción de la capa de ozono o el calentamiento global, en el mundo en desarrollo éstos se centran

más en las dificultades que la gente tiene para acceder a elementos tan básicos como el agua y la tierra y el uso que se les da. De esta manera, el PNUD advierte sobre la vinculación existente entre el crecimiento de la pobreza mundial y los procesos de deterioro ambiental¹⁹

En la preparación de la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague, varias agencias de la ONU publicaron varios estudios sobre el impacto del cambiante contexto internacional sobre la situación de desarrollo de los países pobres. Uno de ellos, fue el informe preparado por UNRISD, *States of Disarray* ("Situaciones de desorden") que analiza los efectos sociales de los procesos de globalización²⁰. *States of Disarray* propone que la expansión global de mercados ha acelerado cambios sociales, económicos y políticos dislocando pueblos y comunidades. Como resultado se han producido flujos migratorios incontrolados, el aumento dramático de grupos de refugiados que han tenido que abandonar sus hogares por causa de guerras, sequías, degradación ambiental, aumento de índices de criminalidad, etc. Además, ciertas regiones del planeta experimentan el renacimiento de identidades étnicas, que también como respuesta a estos cambios, han traído para muchas sociedades de Europa oriental y la ex-Unión Soviética conflictos violentos y la guerra²¹.

Todos estos efectos negativos han producido en varias sociedades, especialmente de África y la ex-Yugoslavia, el caso extremo de colapso total del estado. En otras sociedades menos afectadas, el resultado ha sido un generalizado proceso de debilitamiento y fragmentación de las instituciones so-

ciales y políticas existentes. En el mundo en desarrollo, la crisis no solo ha llegado a estados patrimoniales y clientelares, sino también a partidos políticos y organizaciones gremiales. Por ello, los procesos generados por la globalización han sido causa importante del agravamiento de tendencias hacia la desintegración social y la ruptura de ancestrales vínculos de solidaridad en familias, comunidades y vecindarios alrededor del mundo. No obstante ello, la globalización ha permitido el fortalecimiento de otros actores. Las ONGs se han convertido en formas alternativa de organización y aglutinamiento social ante la crisis de partidos y otras organizaciones. Este proceso ha sido fuertemente apoyado por organismos multilaterales y bilaterales de asistencia. Así mismo, mientras muchas instituciones nacionales se han debilitado, otras organizaciones transnacionales como las corporaciones se han fortalecido y ganado en libertad para desplazarse a lo largo del planeta. El informe advierte, que si bien éstas se benefician inmensamente del nuevo contexto internacional, sus responsabilidades no han sido asumidas en el mismo nivel²².

Globalización y la redefinición del paradigma del desarrollo

La evaluación por parte de los OADs del cambiante contexto internacional conduce a pensar en una necesaria redefinición de los patrones y presupuestos teóricos del desarrollo internacional. A pesar de diferencias y énfasis distintos y una larga historia de construcción conceptual (que data desde los inicios de la década del setenta), un nuevo paradigma se ha con-

solidado como resultado de discusiones entre los organismos de asistencia internacional con mayor influencia, a saber, USAID, el Banco Mundial, la OECD y las agencias de la ONU.

Para USAID, la nueva definición de desarrollo debe incluir las dimensiones políticas y sociales del bienestar económico. Tal cual fue expuesto en *Development and the National Interest* un año antes que el primer *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD fuera publicado en 1990:

"Desarrollo humano, progreso social, crecimiento económico, por tanto, van juntos... Progreso o desarrollo significan horizontes de elección en cada espacio de la vida, cuánto gana uno para vivir, cuántos hijos sanos se tiene, cuán vasto es el panorama de elección y oportunidad que tienen esos niños... En el fondo, desarrollo significa elección; mientras más amplio es el rango de elección, mayor es el grado de desarrollo... Un desarrollo individual verdadero es la clave para mayor libertad y progreso y para el fortalecimiento de valores e instituciones sociales civilizadas" ²³.

Como se puede ver, los retos del mundo en desarrollo requieren una política de asistencia de los EE.UU. que ayude a que los países pobres alcancen un crecimiento sostenido, estabilidad política y la ampliación de las posibilidades de elección y capacidades de la gente común. Todo esto requiere de políticas orientadas a desarrollar la capacidad de innovación tecnológica, empleo, desarrollo agrícola, controles y regulación del medio ambiente e inversión en capital humano²⁴. Para USAID, ha sido demostrado que los países en desarrollo que aplican políticas económicas saludables tie-

nen los mejores indicadores en salud, educación y oportunidades para sus ciudadanos. Estos resultados, el Informe sostiene, son por lo demás totalmente coincidentes con los intereses nacionales de los EE.UU. en términos humanitarios, económicos y político-estratégicos²⁵.

La ONU también ha realizado un esfuerzo sistemático por reconsiderar el modelo y patrones de desarrollo internacional sobretodo a partir de 1990 cuando el PNUD publicó su primer *Informe de desarrollo humano*. En primer *IDH* se lanza una nueva definición de desarrollo, muy similar a la USAID, que lo identifica con la capacidad y oportunidades de elección de la gente común. Así, el desarrollo ya no es entendido solo como el asegurar a la gente de un estándar de vida adecuado sino la garantía que ésta debe gozar en cuanto a libertades políticas, económicas y sociales²⁶. El Informe remarca el punto de que el recurso mayor de cada nación es su gente, por lo cual la tarea de gobiernos y organizaciones internacionales de desarrollo debe ser el establecer políticas y un contexto adecuado para su florecimiento. El *IDH* de 1990 establece en ese sentido varios objetivos prioritarios para la década de los noventa: crecimiento con equidad, concentración en las desigualdades, satisfacción de las necesidades de los más pobres, apoyo a la participación popular; inclusión de las ONGs en las políticas de desarrollo; apoyo a las iniciativas privadas²⁷.

En un documento conmemorativo de su 50 aniversario, *Learning from the Past, Embracing the Future* ("Aprendiendo del pasado, abrazando el futuro"), el Banco Mundial define sus políticas de asistencia de cara a los nue-

vos retos del desarrollo internacional para la próxima década. Estas líneas de acción pueden sintetizarse en apoyo a cinco objetivos a nivel de cada PARA que si bien son coincidentes con las expresadas por las otras organizaciones enfatizan su dimensión política: aplicación de reformas económicas que promuevan el crecimiento y reduzcan la pobreza; inversión en la gente, protección el medio ambiente; estímulo al sector privado y apoyo a la gobernabilidad. Las ideas de este documento son desarrolladas en *Nurturing Development* ("Nutriendo el desarrollo") libro publicado por el Banco y escrito por su vice presidente de Desarrollo Ecológico Sustentable, Ismael Serageldin. No obstante, el libro responde a visión personal del autor y explícitamente no expresa la visión oficial de la institución, el mismo autor reconoce que su argumento se halla entrelazado con los temas principales de *Aprendiendo del Pasado*. Por ello, el libro es muy útil en clarificar aspectos importantes de la relación visualizada al interior del Banco Mundial entre globalización y la necesidad de renovar la perspectiva de desarrollo ²⁸.

Para Serageldin, la asistencia internacional debe responder al nuevo contexto internacional marcado por la globalización. Los donantes internacionales deben reconocer que las lecciones del pasado indican que el desarrollo en las regiones pobres del planeta será resultado del mejoramiento de los recursos humanos, políticas macroeconómicas sanas, políticas que reduzcan la pobreza, sustentabilidad ecológica, respecto a los derechos humanos, incorporación de las mujeres en las actividades del desarrollo; apoyo al buen gobierno y a la sociedad

civil²⁹. En suma, *Nurturing Development* propone un estilo de desarrollo centrado en el ser humano, en el que armonicen mercado y estado (market-friendly), ecológicamente sustentable y consciente de la problemática de género. La asistencia internacional puede y debe jugar un papel en apoyar este patrón de desarrollo. Los países en desarrollo, sin embargo, deben comprender que el círculo vicioso de bajo crecimiento, pobreza y desarrollo inadecuado de recursos humanos en la mayoría de casos puede ser explicado por razones domésticas de orden institucional, políticas y de gobierno. Por lo tanto, se debe promover el que éstas cambien radicalmente ³⁰.

En 1992, la OECD publicó un manual con los principios a seguir por los donantes de asistencia internacional. Este documento, titulado *Manual de Asistencia para el Desarrollo*, fue respaldado por todos los ministros de cooperación internacional de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la OECD. Los aspectos más sobresalientes del Manual tienen que ver con el énfasis puesto en incluir la cuestión de género a las iniciativas para el desarrollo, el apoyo a la participación popular y el establecimiento de parámetros de protección ambiental. Junto a ello, el Manual también llama la atención sobre la necesidad de contribuir a reducir la tasa de crecimiento poblacional, el apoyo al sector privado y a procesos de transformación tecnológica en los países en desarrollo³¹. En una dirección similar, el *Informe de cooperación para el desarrollo* de DAC correspondiente a 1993, resalta la necesidad de que los donantes establezcan mecanismos claros de evaluación de en dónde y cómo

son usados sus recursos por los países receptores. La participación de los beneficiarios —se afirma— contribuirá a mejorar los niveles de productividad de las donaciones. Al mismo tiempo, los países donantes deben concentrar sus esfuerzos en apoyar el desarrollo humano financiando políticas de educación, salud, población y medio ambiente. Por último, los temas de gobernabilidad deben constituirse en otra área principal de la agenda. En el mundo en desarrollo, un crecimiento urbano acelerado sumado a procesos de liberalización política y social pueden crear desordenes sociales, aumentar el desempleo, la criminalidad, el uso de drogas y el caos social. En ese contexto, formas de gobernabilidad urbana fuertes y descentralizadas pueden controlar o eliminar estas posibilidades³².

Todas estas discusiones de los organismos internacionales de desarrollo durante finales de la década pasada y principios de ésta, dieron lugar a la convocatoria por parte de la ONU a la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Marzo de 1994. Los gobiernos del mundo, las organizaciones bilaterales y multilaterales de asistencia y ONGs internacionales y de cada uno de los países participantes se dieron cita en Copenhague para analizar los nuevos retos impuestos al desarrollo por fenómenos como el incremento de la pobreza, el desempleo y la exclusión social. La Cumbre concluyó con la firma por todos los gobiernos participantes de una *Declaración y programa de acción* en el cual éstos se comprometieron a llevar adelante políticas y cambios institucionales significativos para avanzar la estrategia de desarrollo que fue aprobada. En ese sentido,

se puede afirmar que la *Declaración de Copenhague* fue el reconocimiento internacional más importante del cambio que está sufriendo la comprensión universal sobre el desarrollo y el impacto que esto tiene para los flujos de asistencia internacional.

La *Declaración*, al tiempo que reconoce los efectos positivos y negativos de los procesos de globalización, propone una *estrategia basada en la gente* que contribuya a construir una cultura de cooperación entre todos los estados, la ONU, organismos multilaterales y bilaterales, organizaciones regionales, autoridades locales y todos los sectores de la sociedad civil con el fin de reducir a escala global todas las tensiones sociales y crear un marco de seguridad y estabilidad mundial³³. En relación con los compromisos y acciones específicas, los gobiernos firmantes se comprometieron a llevar adelante políticas dirigidas a erradicar la pobreza, promoción del pleno empleo, la integración social, igualdad de género, acceso universal a educación y salud básicas y a incrementar significativamente sus presupuestos de desarrollo social. Muy interesantemente, a más del compromiso general de propiciar un ambiente internacional positivo para el desarrollo humano y de recomendaciones generales sobre los programas de asistencia, la *Declaración* deja en gran medida a discreción de los donantes el contenido de su incorporación al llamado nuevo esfuerzo global en torno al desarrollo social. Por el contrario, todo el peso del ajuste recae sobre el Estado y los ciudadanos de los PRAE; espacio desde el que se tienen que propiciar los cambios necesarios para asegurar que la comunidad internacional pueda

asumir el reto de manejar los procesos de globalización, ampliando sus beneficios así como también mitigando sus efectos negativos.

El nuevo estado desarrollista: distribución versus asociación

A partir de la percepción de nuevas demandas originadas por un cambian- te contexto internacional, la retórica de las organizaciones multilaterales y bi- laterales de asistencia se ha concen- trado en redefinir la noción y las funciones principales del estado en los PRAs. No obstante, diferencias y énfasis distintos, existe consenso en destacar dos funciones fundamentales orientadas a facilitar estrategias de in- tegración global, tanto de la economía (integración a mercados globales) como a nivel institucional, es decir, en cuanto a procedimientos y prioridades de las políticas públicas. Estas funcio- nes son:

11) Coordinación de políticas inter- nacionales y homogeneización de pro- cedimientos institucionales y regula- ciones legales como requisito esen- cial para respaldar procesos de libe- ralización financiera y comercial.

1) Concentración en tareas de con- trol y regulación de problemas do- mésticos tales como deterioro del me- dio ambiente, pobreza, migración, desi- gualdades de género, sobre pobla- ción, narcotráfico, derechos humanos, crisis financieras, etc.

Como se puede ver, ambas funcio- nes buscan que el nuevo estado desa- rrollista se concentre en regular las dos dimensiones sobre las que la retórica de la globalización involucra a los PRAs; a saber, la necesidad de in- tegración a los mercados globales y

el control y regulación de los proble- mas globales.

Estos nuevos roles requieren de que los gobiernos prioricen un conjunto de políticas que podrían ser sintetiza- das de la manera siguiente:

- Medidas que tiendan a la integra- ción económica internacional. Aquí fi- guran políticas de liberalización de mer- cados financieros y de comercio, la absorción de cambios tecnológicos, la promoción de la competitividad inter- nacional de los actores económicos do- mésticos, mejoramiento de la infraes- tructura económica.

- Alcanzar estabilidad y equilibrio macroeconómico y credibilidad de po- líticas a mediano y largo plazo.

- Control del déficit fiscal, institu- cionalizar un sector público disciplinado mejorar los sistemas de recaudo tribu- tario.

- Procesos de privatización; am- pliación de la participación privada en la economía.

- Promoción de procesos de des- centralización y apoyo a los poderes locales.

- Modernización del sistema legal para eliminar la corrupción y propor- cionar un marco jurídico estable.

- Promover inversión doméstica y extranjera

- Inversión en capital humano, edu- cación, salud, salubridad y servicios sociales básicos; combate contra la po- breza.

- Promoción de la participación po- pular e inclusión de ONGs.

- Medidas que combatan las desi- gualdades de género y formas institu- cionalizadas de discriminación a gru- pos excluidos.

Según el modelo, las nuevas fun- ciones del estado desarrollista se re-

lajan en cuanto a controlar la movilidad del capital y el comercio (la movilidad del factor trabajo permanece controlado) y a aplicar políticas sectoriales de crecimiento económico. Dentro de ello, hay que mencionar los procesos de privatización, descentralización, incentivo a la participación popular e inclusión de ONGs en el diseño y ejecución de políticas. Las funciones estatales se endurecen, sin embargo, en muchas otras áreas como la búsqueda de equilibrios macroeconómicos, disciplina fiscal, limpieza y transparencia en el sistema judicial e inversión en infraestructura y capital humano. La premisa implícita en el nuevo modelo de Estado en los PRAs consiste en abandonar un patrón de intervención basado en políticas distributivas para sumir roles más asociativos e interactivos con la sociedad. Ello implica una acentuación de funciones normatizadoras, en contraste a las funciones redistributivas que envolvían medidas orientadas hacia la integración interna, control y circunscripción de personas y recursos dentro de un territorio. Se trata, entonces, de fortalecer el establecimiento normas, de patrones de conducta en la sociedad que permitan una mayor integración global y la regulación de problemas locales con posibilidad de trascender internacionalmente. Además, se busca el establecimiento de formas de intervención estatal que respaldadas con la participación popular, la descentralización y la privatización de ciertas funciones vía inclusión de las ONGs garanticen de manera más eficiente la capacidad de elección y oportunidades del cada individuo. En el logro de estos objetivos, los nuevos objetivos de Estado para

los PRAs, radica la discusión sobre el tema de la "governabilidad".

Globalización³⁵ y el intento por constituir un nuevo régimen del desarrollo internacional

La literatura de las agencias de desarrollo parte de la premisa que los procesos de globalización (en sus dos acepciones) provocan y demandan tendencias hacia la homogenización y articulación de políticas por parte de los PRAs. Su visión se basa en una explicación sistémica en la que ciertos cambios a nivel estructural demandan como su consecuencia inevitable el que los PRAs adopten un conjunto de reformas predefinidas. Esta explicación sistémica enfatiza los cambios estructurales a nivel macro que constituyen un contexto internacional transformado, pero no indica los mecanismos ni los actores que intervienen para que ese cambio se traduzca en un particular proceso de reforma a nivel de los PRAs. De esa forma, se reproduce una visión meramente adaptativa de cómo éstos últimos deben responder frente al llamado nuevo contexto internacional.

Si nos concentramos por un momento en el campo de la globalización económica, se podría argumentar que los PRAs, lejos de encontrarse frente a dinámicas sistémicas que los empujen a integrarse a los nacientes mercados globales, se confrontan con mayor fuerza frente a la amenaza de su exclusión. Como lo señalan numerosos estudios, los flujos comerciales, tecnológicos y de capital dominantes no integran necesariamente a la mayoría de economía llamadas en

desarrollo. Por el contrario, economías con mercados pequeños, escaso capital físico y humano, poca diversificación y baja productividad tienden más a ser excluidas que incluidas a los procesos de globalización económica³⁶.

En este punto, cabe resaltar el hecho de que sectores en los PRAs mantengan o desarrollen nuevas vinculaciones con los mercados internacionales no implica que estén integrados a los llamados mercados y circuitos globales. El que ello ocurra depende de un salto tecnológico en el que se incorporen nuevas formas organizacionales de producción relacionadas a tecnologías informatizadas. Como sabemos, el grueso de la vinculación de sectores económicos de los PRAs a los mercados internacionales se produce por el lado de exportaciones de productos primarios con bajo valor agregado. En rigor, a excepción de algunos sectores financieros insertados en redes de capitales mundiales, la mayor parte de los sectores económicos de los PRAs vinculados a los mercados internacionales no forman parte de las tendencias identificadas con los procesos de globalización económica³⁷.

Por ello, la suerte de los PRAs en el nuevo contexto internacional más que estar determinado por presiones sistémicas hacia su integración al juego de mercados y procesos globales cada vez es más dependiente y subordinado al rol de intermediación ofrecido por los OADs o directamente por los estados de los países desarrollados. Es decir, la preeminencia de actores políticos y de relaciones de poder a nivel internacional media permanentemente las relaciones de los

PRAs con las fuerzas y procesos operantes en el sistema internacional. Ello lo prueba el hecho de que si se está produciendo un proceso de convergencia de políticas en los PRAs como respuesta a la transformación de los mercados globales, no es por presión sistémica o estructural de los mercados internacionales que requieren de esos cambios para completar su proceso de globalización sino fundamentalmente por el papel homogenizador, normativo y hasta coercitivo ejercido por los OADs y presiones bilaterales de estados de los países donantes.

Ante la visión adaptativa que nos presenta la perspectiva sistémica de la OADs parecería pertinente invertir la pregunta sobre la que se sustenta su propuesta. Es decir, en vez de averiguar en qué forma cambios sistémicos (tendencias hacia la integración, apareamiento de problemas transnacionales, agotamiento de modelo de desarrollo, crisis de la deuda, nuevo rol de organismos internacionales, etc.) demandan procesos hacia la homogenización y convergencia de políticas, valdría preguntarse cómo dichas reformas, planteadas como respuesta ineludible a las transformaciones del contexto internacional, conforman un conjunto de normas, procedimientos y reglas que buscan regular y proveer de un cierto contenido a la potencial integración de los PRAs a los llamados procesos de globalización económica y al control de amenazas transnacionales.

Para atender a esta pregunta vale recordar la idea de Alexander Gerschenkron para quien el camino hacia la industrialización de los países europeos que emprendieron este proce-

so tardíamente se produjo en el contexto y bajo las reglas establecidas por los países que se industrializaron antes³⁸. Para Gerschenkron, ello no solo tuvo un impacto determinante en su proceso de vinculación a la economía internacional sino que además determinó la trayectoria y configuración de sus instituciones internas. Para nuestro análisis, nos interesa resaltar el problema de las reglas y normas sobre las cuales debe transitar la integración a la llamada economía global y a los procesos de regulación internacional de problemas globales de países previamente desvinculados de dichas esferas de interacción internacional. La vinculación de los PRAs al sistema internacional y a los llamados fenómenos de globalización no es un proceso espontáneo sino altamente regulado y normatizado. En un mundo en que la difusión de tecnología y sistemas organizativos pueden trascender las fronteras nacionales con facilidad, el establecimiento de reglas que canalice la vinculación de los menos integrados a los procesos globales requiere ser normatizado y regulado, necesita organizarse dentro de un conjunto de procedimientos reconocidos universalmente que nos desborden las expectativas de los actores más poderosos del sistema internacional.

El aspecto importante, sin embargo, es que las normas y reglas de comportamiento internacional de los estados que surgen de la asistencia internacional para el desarrollo no son por lo general dictadas directamente por ningún estado donante (si bien pueden expresar sus intereses) sino que pasan por el filtro, y más que eso, son construidas dentro de las

estructuras diferenciadas que representan las organizaciones internacionales. Por ello, este proceso si bien contiene elementos coercitivos, como en el caso de sanciones multilaterales y bilaterales, es fundamentalmente un proceso persuasivo, que tiende a buscar y a encontrar acuerdos consensuales con diversos actores en los PRAs. Así, éstos son persuadidos de una cierta definición del problema del subdesarrollo y de sus soluciones. Su aceptación del nuevo consenso es activa; más que adaptación requiere de un proceso de aprendizaje y obediencia a directrices implícita o explícitamente establecidas desde una "cierta interpretación" de las "demandas" que el nuevo contexto internacional impone sobre los PRAs.

En ese sentido, las OADs han constituido un espacio de difusión y aceptación de un marco cognitivo común y un proceso de aprendizaje sobre el tema del desarrollo que es incentivado y sancionado de diversas maneras y con diversos medios³⁹. En ese espacio, se constituyen normas y procedimientos sobre los que se convergen los comportamientos de los estados y actores internos de los PRAs. En dicho espacio se entrelaza una dimensión cognitiva y otra de poder que se difunde internacionalmente. Ello implica la institucionalización de formas de autoridad internacional que establecen un patrón de relaciones, comportamientos, políticas y obligaciones recíprocas entre países donantes y países receptores de asistencia fijado alrededor del tema del desarrollo humano.

Todo esto nos lleva a considerar la teoría de los regímenes internacionales para entender la dinámica de los

OADs en la estructuración de un cierto tipo de vinculación de los PRAs en el orden internacional⁴⁰. La perspectiva de régimen internacional destaca la configuración de un sentido o propósito internacional que expresa una cierta configuración de poder en la escena internacional. Siguiendo a John Ruggie, la formación y transformación de regímenes internacionales representa una manifestación concreta de la internacionalización de autoridad política basada en un sentido social compartido⁴¹. Los regímenes tienen una función mediadora y generadora de dicho sentido. Reflejan la institucionalización de formas de autoridad y obediencia internacional que obligan a la convergencia de políticas y comportamientos internacionales en áreas determinadas. Un régimen internacional institucionaliza iniquidades⁴².

En suma, el nuevo discurso desarrollista apunta a la institucionalización de un régimen internacional articulado alrededor de la temática del desarrollo humano. Este régimen ha transitado un lento proceso de constitución desde el inicio de la asistencia para el desarrollo luego de la segunda guerra mundial. Su razón de ser es integrar sobre la base de un conjunto explícito e implícito de normas y reglas a todos los actores que son parte del desarrollo internacional: estados donantes y receptores de asistencia, organizaciones internacionales, movimientos internacionales, organizaciones sociales nacionales, ONGs e individuos. Dicha integración se orientaría a coordinar, normatizar y regular el comportamiento de estos actores en dos áreas fundamentales íntimamente ligadas a los llamados procesos de

globalización: la apertura de los PRAs a potenciales flujos económicos globales y el control de las problemáticas de carácter transnacional ocurridas en sus territorios.

El que los países receptores de asistencia entren a formar parte del régimen requiere de que adopten un conjunto de reformas internas que no solo tocan el ámbito organizacional del Estado sino sus relaciones con la sociedad. Además, estas reformas moldean sus patrones de articulación internacional e inciden en la posición interna y externa de los actores domésticos. Para que esto ocurra, es decir, para que procesos de convergencia y armonización de políticas a nivel de los PRAs pueda efectivizarse, se requiere de la aceptación y obediencia de las normas y reglas que constituyen el régimen. Estos procesos de obediencia internacional se sustentan en marcos interpretativos consensuales aceptados y legitimados por todos sus participantes⁴³. A diferencia de los regímenes internacionales de comercio, medio ambiente, el régimen del desarrollo no se halla claramente delimitado. Es más, éste existe articulado a cada uno de los regímenes señalados. Puede contener y sobreponerse a temas medio ambientales así como también involucrar asuntos comerciales y de flujo de capitales privados. El del desarrollo es un régimen flexible que contiene normas y reglas muchas veces imprecisas si bien en algunos casos puede involucrar sanciones bilaterales y multilaterales. Tal es el caso de las presiones de algunos estados donantes en temas como derechos humanos, género o participación o la condicionali-

dad multilateral en asuntos como apertura económica, privatización, des-centralización o pobreza.

Conclusiones

1) Un aspecto importante de la escena internacional a la que se vinculan la mayor parte de PRAs esta marcada por la coexistencia de dos fenómenos: la difusión de una nueva retórica desarrollista articulada en torno al tema de la globalización y la existencia de procesos diversos, contradictorios y en muchos casos excluyentes en el plano de la incorporación de estos países a los llamados procesos de globalización. Ello nos permite afirmar que la mayoría de PRAs viven las actuales tendencias hacia la globalización más como un discurso normativo que se difunde desde las OADs que como un proceso real de vinculación e integración a interacciones transnacionales. Los PRAs experimentan la globalización más como una retórica que los predispone a efectuar reformas estatales y a promover cambios en las actitudes de los actores (en función de ser partícipes de una dinámica de integración) que como una experiencia real de vinculación a los procesos globales ⁴⁴.

2) El hecho de que sectores económicos de los PRAs mantengan o amplíen su vinculación a ciertos mercados internacionales (de productos primarios, principalmente) no los integra necesariamente a los llamados procesos globales. Para que esto ocurra, es necesario que ello vaya acompañado por la adopción de tecnologías informatizadas que revolucionen sus métodos productivos. Esto, como sabemos, solo ha ocurrido extraordinariamente. Igual reflexión cabe respecto a tendencias

de consumo que se han internacionalizado masivamente en las últimas décadas. Este hecho por sí solo no representa un manifestación de tendencias a la globalización si no va acompañado de un aumento en la densidad de interacciones locales son trascendencia internacional. Desde dicha perspectiva, solo ciertos sectores vinculados al capital financiero y movimientos sociales y ONGs nacionales con vinculación a procesos de aprendizaje y generación de conocimientos consensuales a nivel internacional son actores de estas interacciones globalizadas. Ello excluye a los grupos de este último sector que solo son receptores de fondos de asistencia internacional.

3) Dicha retórica normativa se asienta en una visión adaptativa del proceso de integración global de estos países. Se presupone que los PRAs se encuentran frente a la disyuntiva: integración y progreso o marginación, atraso e incluso descomposición. Se aplica también una cierta visión evolucionista del comportamiento de estados y sociedades en el contexto internacional según la cual, los países que no se adaptan satisfactoriamente, corren el riesgo de agravar su situación de subdesarrollo y atraso.

4) El problema del subdesarrollo de los PRAs en el contexto de la globalización se ha redefinido en función de lo que podríamos establecer como el peligro de problemas locales con trascendencia transnacional y las vicisitudes de los procesos de integración a los mercados globales. Solo en este contexto temas como la pobreza, el medio ambiente, las desigualdades de género, la sobre población adquieren significación en el discurso internacional del desarrollo. Alrededor de

estos temas se ha formado un nuevo marco interpretativo que no solo comparten funcionarios internacionales sino que ha sido difundido y aceptado por funcionarios estatales, activistas de ONGs, políticos y expertos a nivel de los PRAs.

5) De acuerdo a este nuevo conocimiento consensual el reto del desarrollo depende de la capacidad transformativa de los estados de los PRAs, cuyo rol de ha redefinido radicalmente. La balanza se ha inclinado sobre la "dimensión política del desarrollo" y el discurso sobre la gobernabilidad. El estado desarrollista ha cambiado sus funciones de un agente integrador a uno normatizador; de un aparato centrado en tareas de redistribución a otro más dedicado a establecer formas de interacción con la sociedad. Se podría argumentar que el estado sigue siendo el actor principal del proceso de desarrollo de cada PRA. La variación está en que sus funciones se han reorientado hacia incluir a actores locales por medio de diversos mecanismos (participación popular, descentralización, privatización) a los procesos de integración de procesos globales. El paradigma de desarrollo humano no solo exige cambios a nivel de la organización del estado sino también en sus formas institucionales de articulación con la sociedad y en los comportamientos de los actores sociales.

6) Los organismos de asistencia internacional cumplen un papel medular en la difusión de este discurso normativo y más aún en la definición de los cambios institucionales en los estados de los PRAs. Su perspectiva se basa en explicaciones sistémicas según las cuales cambios en el contexto internacional (sintetizados en los

procesos de globalización) demandan una redefinición de los patrones de asistencia internacional y del modelo de desarrollo a nivel de estos países. Según su discurso, el mismo papel de las OADs estaría determinado por las exigencias y dinámica de integración económica y los flujos de globalización. La retórica nos dice que estas organizaciones cumplen un rol de facilitadoras de los cambios requeridos y que, por lo tanto, pueden considerarse como parte de los procesos transnacionales. La gestión de asistencia para el desarrollo y su condicionalidad no serían externos a los procesos globales sino parte de ellos y de la necesidad de ir acentuando las tendencias de integración.

7) Es necesario trascender la explicación proporcionada por las OADs sobre su papel. Este trabajo ha demostrado cómo éstas funcionan como un espacio en el que se producen y difunden normas y reglas que regulan la vinculación de los PRAs al sistema internacional. Así lo confirma la dimensión normativa y regularizadora que los flujos de asistencia internacional han tenido respecto a los cambios promovidos al interior de los PRAs los cuales, más temprano que tarde, están convergiendo hacia las políticas concebidas desde el nuevo paradigma de desarrollo humano.

8) La nueva retórica del desarrollo humano y los patrones de asistencia técnica y financiera que la respaldan avanzan hacia la institucionalización de un espacio de autoridad internacional, un régimen internacional, alrededor del tema del desarrollo humano. La convergencia en las políticas de casi todos los PRAs hacia los parámetros establecidos por este paradigma no

son respuesta adaptativa a imperativos anónimos y sistémicos hacia un ajuste universal sino fruto de un complejo proceso de obediencia internacional mediada por la acción de las OADs. Se trata, entonces, del establecimiento de formas autoridad y obediencia internacional entrelazadas a interpretaciones transculturalmente aceptadas sobre las causas y soluciones al problema del desarrollo en el contexto de la globalización.

9) Hay que entender el cambio del paradigma del desarrollo más como un intento de lograr un ordenamiento mundial o de consolidar el ya existente que como una respuesta a los problemas de "subdesarrollo" de los PRAs. No es que éstos no vayan a "mejorar" o a "desarrollarse" si

adoptan las reformas propuestas sino que ese no es el punto en cuestión. De lo que se trata es la conformación de un régimen internacional; de un ordenamiento universal y jerárquico entre estados en el que cada actor acepta un conjunto de obligaciones. El punto es que el problema del "desarrollo" o "subdesarrollo" de los PRAs se refiere a sus capacidades o incapacidades para entrar en el nuevo orden global, es decir, para llevar adelante el conjunto de transformaciones requeridas para fortalecer y controlar los procesos y problemáticas globales. El subdesarrollo no es una condición interna a los PRAs sino una relación internacional que éstos establecen con los estados donantes de asistencia internacional.

REFERENCIAS

1. Ver Cumbre Mundial de Desarrollo Social, Copenhagen Declaration and Programme of Action, Copenhagen, 6-12 Marzo 1995, p. 3.
2. Se entiende por asistencia internacional para el desarrollo a los préstamos, donaciones y programas de cooperación técnica que gobiernos de países industrializados y organismos multilaterales ofrecen a países denominados de menor desarrollo con el fin de que apliquen programas y proyectos en áreas económicas, sociales y de reforma institucional. Son parte de la asistencia internacional los créditos oficiales con un porcentaje de por lo menos un 25 por ciento de donación (definición de la ODA por parte del Development Assistance Committee de la OECD) así como los créditos concesionarios y no concesionarios de organismos multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y el BID. La inclusión de éstos últimos se justifica por cuanto se encuentran entrelazados a mecanismos de condicionalidad y propuestas de reforma propugnados por estos organismos. Se excluye del análisis los flujos de asistencia para el desarrollo provenientes de los países árabes y ex-socialistas.
3. Ver Wood, Alan, Development and the National Interest: US Economic Assistance into the 21 Century. A report by the Administrator, (Washington, D.C.: USAID, 1989), P. 24.
4. Ver Development and the National Interest..., p. 59.
5. Ver Strategies for Sustainable Development..., p. 2.
6. Ver USAID, Strategies for Sustainable Development (Washington, D.C.: USAID, 1994).
7. Ver OECD, Development Cooperation Report (Paris: OECD, 1993), pp. 4-5.
8. Ver ONU, Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994, A/CONF.171/13, versión en español.

9. Ver Informe de la Conferencia sobre Población..., p. 16.

10. El Programa de Acción de El Cairo refuerza lo ya expresado y aprobado en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y en el Programa 21 en los que se recomendaba poner especial atención en la dimensión intersectorial del problema del desarrollo cuyo reto consistía en buscar la atención de las necesidades de las generaciones actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras. Ver Cumbre de la Tierra, Programa para el Cambio: El Programa 21 y los demás Acuerdos de Río de Janeiro (Ginebra: Centro para Nuestro Futuro Común, 1993).

11. Ver Informe de la Conferencia sobre Población..., pp. 33-34.

12. Ver World Development Report 1988..., pp. 14-24.

13. Ver Banco Mundial, World Development Report (Oxford: Oxford University Press, 1991), capítulo 7.

14. Ver Banco Mundial, The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (Oxford: Oxford University Press, 1993), pp. 349-352.

15. Ver The East Asian Miracle... pp. 347-348; Amsden, Alice, "Why Isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop? In World Development, Vol 22, No. 4, 627-628.

16. Ver Banco Mundial, Global Economic Prospects and the Developing Countries (Washington, D.C.: 1996), pp. 1-3.

17. Ver 1996 Global Economic Prospects..., pp. 27-29.

18. Ver PNUD, Human Development Report (Oxford: Oxford University Press, 1992) p. 1.

19. Ver 1992 HDR..., p. 3.

20. Este informe identifica a los procesos de globalización con seis tendencias predominantes: la expansión de la democracia liberal, el dominio universal de las fuerzas del mercado, la integración de una economía global, la transformación reciente de los sistemas productivos y la revolución tecnológica, de las comunicaciones y el consumo. Ver UNRISD, States of Disarray: The Social Effects of Globalization, A UNRISD Report for the World Summit for Social Development (Londres: UNRISD, 1995), pp. 9-10.

21. Ver States of Disarray..., pp. 11-16.

22. Ver States of Disarray..., pp. 17-18.

23. Ver Development and the National Interest..., p. 7.

24. Ver Development and the National Interest..., pp. 88-107.

25. Ver Development and the National Interest..., pp. 86, 120.

26. Ver PNUD, Informe de Desarrollo Humano, (Oxford: Oxford University Press, 1990), pp. 33-34.

27. Además, el IDH de 1990 propone un paquete de objetivos y políticas globales en que todos los actores internacionales y nacionales del desarrollo deben acordar para el año 2000. Entre otros, se mencionan programas de vacunación universal para los niños, reducción global de los índices de mortalidad infantil, eliminación de la desnutrición infantil, educación primaria universal, erradicación del analfabetismo en un 50 por ciento, acceso universal a agua limpia, etc. Se recomienda que a nivel nacional se elabore un listado de necesidades humanas en cuanto a educación, sanitarias, nutricionales, de pobreza, empleo y demografía. Estos inventarios deberán conducir al establecimiento de prioridades nacionales e internacionales, que además, tomen en cuenta las preferencias individuales de la gente. Por último, se presenta un índice de desarrollo humano construido para medir el nivel de desarrollo de todos los países del planeta, desarrollados y en desarrollo. El índice busca cuantificar el desarrollo humano de cada país de acuerdo a tres grupos de indicadores: longevidad, conocimiento y acceso a niveles de vida decentes. Con ello se evita, según el Informe, que solo la variable ingreso per cápita, hasta entonces el único indicador tomado en cuenta, determine las mediciones de progreso social. Con la inclusión de las otras variables, los índices de desarrollo

comienzan a ser sensibles a otros indicadores como mortalidad, acceso a educación, patrones de alimentación, libertad política, seguridad, etc. Ver IDH 1990..., pp. 14-18, 136-146.

28. Ver Serageldin, Ismael, *Nurturing Development: Aid and Cooperation in Today's Changing World* (Washington, D.C.: The World Bank, 1995), pp. 1-5.

29. Ver *Nurturing Development...*, pp. 8-11.

30. Ver *Nurturing Development...*, capítulos 1, 3.

31. Ver OECD, *Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid Grants*, OECD, 1992), pp. 6-7, 14-19.

32. Ver 1993 *Development Cooperation Report...*, 8-9, 19.

33. Ver *Copenhagen Declaration...*, pp. 3-5, 7.

34. Ver *Copenhagen Declaration...*, pp. 9-25.

35. Autores de distintas disciplinas y tendencias coinciden en identificar a la globalización con varias formas de interacción que trascienden las fronteras impuestas por la territorialidad estatal. Los procesos de globalización contienen al menos dos tendencias: interacciones locales con efectos transnacionales y la formación de un espacio no nacional o post-internacional—el globo—en el cual estas interacciones tienen lugar. La fuente principal de las transformaciones globales ocurre a nivel local en la miríada de interacciones que los actores a ese nivel desarrollan y que trascienden los límites territoriales e intermediación de los estados. Al tiempo en que las fronteras nacionales se tornan más fluidas, las interacciones globales generan nuevas formas institucionales que si bien no reemplazan a las formas estatales ya constituidas, tienen un impacto en sus capacidades y roles tradicionales. El surgimiento y proliferación de formas institucionales y actores no nacionales que no son parte de los estados propicia la profundización y desarrollo de nuevas y más densas interacciones globales que a su vez fortalecen dichas instancias descentralizadas y globales constituyendo el llamado mundo post-internacional. Al respecto consultar Rosenau, James, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity* (Princeton: Princeton University Press, 1990); Ruggie, John, "International Structure and International Transformation: Space, Time and Method" en Ernest-Otto Czempiel y James Roseanu, *Global Changes and Theoretical Challenges* (Massachusetts/Toronto: Lexington Books, 1989); Ruggie, John, "Territoriality and Beyond: Problematising Modernity in International Relations" en *International Organization* 47, 1, Invierno, 1993; Tilly, Charles, "Globalization Threatens Labor's Rights", *New School for Social Research*, Marzo, 1994.

36. La mayor parte de autores dedicados al estudio de las relaciones económicas internacional en el presente contexto de globalización concurrirán en confirmar esta tendencia. Al respecto se puede consultar Manuel Castells y Roberto Laserna, "The New Dependency: Technological Change and Socioeconomic Restructuring in Latin America" en *Sociological Forum*, Vol.4, No. 4, 1989, p. 356; Alfred Maizels, "The Functioning of International Markets for Primary Commodities", en UNCTAD, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. V (New York: United Nations, 1995), p. 82; Rob Vos, "Prospects of Financial Flows to Developing Countries in the 1990s: The Global Macroeconomic Trade-Offs", en UNCTAD, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. II (New York: United Nations, 1993). P. 41; Martin Carnoy, (et.al) "Introduction" en *The New Global Economy in the Information Age* (University Park, Penn: The Pennsylvania State University Press, 1993), pp. 1-2, 5-7. Dolan, Michael, "Global Economic Transformation and Less Developed Countries" en Robert Slater (et.al) *Global Transformation and the Third World* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), p. 260; Oman, Charles, *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries* (Paris: OECD, 1984), pp. 11-16.

37. En términos de la globalización económica, diversos autores la identifican con los flujos recientes y circulación transnacional de trabajadores, capitales, bienes, tecnologías, métodos de administración, etc. Todo ello ha sido determinado por cambios micro-económi-

cos—especialmente en la forma de organización industrial—que ha dado paso a formas de producción flexible basados en conocimientos y tecnología en informática de punta. Ver Martin Carnoy, (et.al) "Introduction" en *The New Global Economy in the Information Age* (University Park, Penn: The Pennsylvania State University Press, 1993), pp. 1-2, 5-7. Para autores como Charles Oman y Michael Dolan las nuevas tendencias hacia la globalización están vinculadas con la crisis del fordismo y la reestructuración productiva en las economías industrializadas. El fordismo entró en crisis desde los años sesenta con una reducción de los niveles de productividad y salarios y la ruptura del compromiso que lo soldaba. Ello dio paso a nuevas formas de especialización productiva más flexibles cuyo base está en procesos tecnológicos. Todo ello también está transformando la división internacional de trabajo existente. Formas post-fordista de producción flexible y de alta tecnología reducen la distancia entre los procesos de producción, consumo y abastecimiento de insumos; se reducen la distancia entre productor y mercado. Ahora el problema ya no es aprovechar ventajas en términos de mano de obra y recursos naturales baratos sino de mercados extensos con una estructura e infraestructura productiva relativamente desarrollada que pueda sostener el traslado total de empresas y una era de internacionalización más profunda de capital, el comercio y la tecnología. Solo algunas países en desarrollo cumplen ambos requisitos (México, Brasil, India, los tigres asiáticos, en menor medida). para el resto el problema de acceso a estos nuevos recursos estratégicos es más complicado e incierto. Dolan, Michael, "Global Economic Transformation and Less Developed Countries" en Robert Slater (et.al) *Global Transformation and the Third World* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), p. 260, 275-276; Oman, Charles, *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries* (Paris: OECD, 1984), pp. 11-16.

38. Ver Alexander Gerschenkron, "Economic Backwardness in Historical Perspective," in *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge: Harvard University Press, 1963).

39. Aquí resulta pertinente referirnos al marco conceptual desarrollado por Ernst Haas, para quien las organizaciones internacionales son creadas específicamente para solucionar problemas cuya solución requiere relaciones de cooperación entre estados. Los procesos multilaterales proporcionan según Haas una avenida en que el sentido del discurso humano puede ser compartido trans-cultural e ideológicamente. Ello resulta necesario si se toma en cuenta que se trata de lograr la colaboración de estados con trayectorias históricas y culturales muy diferentes. La clave del aporte de Haas está en la noción de conocimiento consensual. El conocimiento consensual está muy cerca de una ideología política. Se trata de una ideología trans-ideológica y transcultural derivada de conocimientos científicos. Las decisiones tomadas a base de éste difieren de decisiones derivadas del mero cálculo del interés material o un poder superior. Para sobrevivir este tipo de conocimiento debe probar la validez de las vinculaciones causa-efecto establecidas. Su consenso debe sobrevivir un proceso de selección social sobre la base de su habilidad para resolver problemas. En suma, el conocimiento consensual es producto de procesos de aprendizaje al interior de organismos internacionales en el que sus miembros son inducidos a cuestionar explicaciones anteriores sobre sus problemas y luego a seleccionar nuevas definiciones y medios para solucionar los mismos. Ver Ernst Haas, *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1990), pp. 2-9, 20-23, 26-27, 30, 40-49.

40. Los regímenes internacionales pueden ser definidos como principios, normas y procedimientos implícitos o explícitos de decisión sobre los que las expectativas de los actores convergen en un área cualquiera de las relaciones internacionales. Los regímenes internacionales trascienden acuerdos temporales de los actores los cuales pueden variar por cambios coyunturales de poder e intereses. La aceptación de la noción de regímenes conlleva el trascender totalmente o en parte los esquemas realistas sobre los que convencionalmente son entendidos las relaciones internacionales. De acuerdo a los últimos, la escena internacio-

nal es resultado de las interacciones entre estados, en las que prevalece el interés y el poder de los actores con mayor capacidad. Ver Stephen Krasner, "Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables", in Stephen Krasner (ed.) *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 358-359; ver también Stephen Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", in Stephen Krasner (ed.) *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 2-4.

41. Ver John Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," in *International Organization*, 36, 2, Primavera, 1982, p. 380.

42. Resulta pertinente aquí retomar la definición de dominación de Max Weber, para quien el poder es la probabilidad de que una orden o comando sea obedecido por una persona o grupo. La definición weberiana incluye, por un lado, la existencia de una obligación formal de quien recibe dicho comando de obedecer, así como también, la creencia compartida de la legitimidad del comando. Ello incluye la existencia de un interés en obedecer por parte de quien recibe la orden. Ver Max Weber, *Economy and Society* (edited by G. Roth y C. Wittich), vol. 1, (Berkeley: University of California Press, 1978), p. 53.

43. Esta interpretación coincide con el reciente análisis sobre instituciones internacionales de Miles Kahler. Basado en el estudio del proceso de innovación institucional del GATT y el reajuste del rol del FMI, Kahler concluye que por el contrario, la necesidad de coordinar políticas a nivel internacional ha conducido a la extensión de mecanismos de monitoreo internacional, como ha sido el caso de la agenda respecto a la protección medio ambiental. Así, la evolución reciente de instituciones como el GATT y el FMI demuestra que su función se ha movido hacia tareas que van más allá de ser simples espacios de intercambio de información para dirigirse hacia tareas de monitoreo y supervisión de políticas nacionales. El monitoreo internacional impone costos en la reputación de los diferentes estrados si éstos incumplen con los compromisos internacionales. Ver Miles Kahler, *International Institutions and the Political Economy of Integration* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995), pp. 2, 11, 118-119.

44. Debo agradecer a Gioconda Herrera por haber puntualizado la dimensión normativa del discurso sobre la globalización.