

5 Documento de Trabajo **Ivie**

WP-Ivie 2022-05

¿Nacionalismo económico frente a globalización?

E. Reig

Los documentos de trabajo del Ivie ofrecen un avance de los resultados de las investigaciones económicas en curso o análisis específicos sobre debates de actualidad, con objeto de divulgar el conocimiento generado por diferentes investigadores.

Ivie working papers offer a preview of the results of economic research under way, as well as an analysis on current debate topics, with the aim of disseminating the knowledge generated by different researchers.

La edición y difusión de los documentos de trabajo del Ivie es una actividad subvencionada por la Generalitat Valenciana, Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, en el marco del convenio de colaboración para la promoción y consolidación de las actividades de investigación económica básica y aplicada del Ivie.

The editing and dissemination process of Ivie working papers is funded by the Valencian Regional Government's Ministry for Finance and the Economic Model, through the cooperation agreement signed between both institutions to promote and consolidate the Ivie's basic and applied economic research activities.

Todos los documentos de trabajo están disponibles de forma gratuita en la web del Ivie <http://www.ivie.es>. Al publicar este documento de trabajo, el Ivie no asume responsabilidad sobre su contenido.

Working papers can be downloaded free of charge from the Ivie website <http://www.ivie.es>. Ivie's decision to publish this working paper does not imply any responsibility for its content.

Cómo citar/How to cite:

Reig, E. (2022). «¿Nacionalismo económico frente a globalización?». Working Papers Ivie n.º 2022-5. València: Ivie.

Disponible en: http://doi.org/10.12842/WPIVIE_0522

Versión: junio 2022 / Version: June 2022

Edita / Published by:

Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, S.A.

C/ Guardia Civil, 22 esc. 2 1º - 46020 Valencia (Spain)

DOI: http://doi.org/10.12842/WPIVIE_0522

WP-Ivie 2022-5

¿Nacionalismo económico frente a globalización?

Ernest Reig¹

Resumen

El objeto de este documento es ofrecer un panorama, basado en la literatura internacional, entorno a un tema de gran actualidad en la escena política y en el ámbito académico, principalmente en el área de la Economía y en el de la Ciencia Política. Se trata de la relación entre la globalización comercial y la formación en las últimas décadas de plataformas políticas de carácter nacionalista que muestran su rechazo a la misma y que han alcanzado una importante influencia en algunos países altamente desarrollados. Una influyente corriente de investigación ha intentado encontrar una vinculación entre ambos polos opuestos explicando el nacionalismo económico como una reacción ante las consecuencias distributivas no deseadas de la apertura comercial de los países desarrollados a las importaciones procedentes de países con niveles salariales muy inferiores. El presente documento analiza los pros y contras de esta postura en el plano teórico y examina a la luz de la experiencia internacional el impacto causado por el rápido crecimiento de las importaciones procedentes de China. Se plantean también otras posibles explicaciones del rechazo a la globalización que otorgan una mayor importancia a factores culturales y aspectos identitarios que a los estrictamente económicos, en especial en relación al rechazo a la inmigración por parte de algunas propuestas políticas. Se entra también en la discusión en torno a la supuesta incompatibilidad entre globalización, soberanía nacional y plena expresión democrática de la diversidad de preferencias nacionales –trilema de Rodrik–, exponiendo su significado y sus limitaciones.

Palabras clave: Globalización, trilema de Rodrik, distribución de la renta, comercio internacional, proteccionismo, China, nacionalismo económico, identidad cultural.

Clasificación JEL: F11, F13, F15, F16, F22, H23, H87.

Abstract

The purpose of this document is to offer an overview, based on international literature, around a highly topical issue on the political scene and in the academic field, mainly in the area of Economics and Political Science. It is about the relationship between commercial globalization and the formation in recent decades of political platforms of a nationalist nature that reject globalization and that have achieved significant influence in some highly developed countries. An influential current of research has attempted to find a link between these two opposing poles by explaining economic nationalism as a reaction to the unintended distributive consequences of the commercial opening of developed countries to imports from countries with lower wage levels. This document analyzes the pros and cons of this position on a theoretical basis and examines, in the light of international experience, the impact caused by the rapid growth of imports from China. Other possible explanations for the rejection of globalization are also being considered that give a much greater importance to cultural factors and identity aspects than to strictly economic ones, especially in relation to the rejection of immigration by some political platforms. It also enters into the discussion around the supposed lack of compatibility between globalization, national sovereignty and full democratic expression of the diversity of national preferences –Rodrik’s trilemma–, exposing its meaning and its limitations.

Keywords: Globalization, Rodrik’s trilemma, income distribution, international trade, protectionism, China, economic nationalism, cultural identity.

JEL Classification: F11, F13, F15, F16, F22, H23, H87.

¹ Universitat de València e Ivie. Correspondencia: ernest.reig@ivie.es.

1.

Introducción

La escena internacional viene marcada a comienzos de la tercera década del siglo XXI por rasgos aparentemente contradictorios. De un lado combina la herencia de movimientos de afirmación de la soberanía nacional en el sentido convencional, como la 'América First' de Trump en los Estados Unidos o el 'Brexit' en el Reino Unido. De otro lado ofrece ejemplos de situaciones que requieren cierto grado de supranacionalidad en la toma de decisiones, o que parecen reducir notablemente la significación práctica y real de la soberanía estatal. De estos el más conocido es el largo y complejo proceso de integración iniciado por seis países de Europa Occidental en 1951, que ha introducido en el continente instituciones de carácter supranacional progresivamente dotadas de amplias competencias. La formación de otros grandes bloques regionales de comercio, como el Mercosur latinoamericano (1991), o la asociación entre los Estados Unidos de América, México y Canadá (NAFTA), que entró en vigor en 1994, han sido también eslabones importantes en la *globalización* de la vida económica. Asimismo, y en el plano multilateral, la creación de la Organización Mundial de Comercio en 1995 dio continuidad al papel desempeñado por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) desde 1947, bajo cuyos auspicios

se han desarrollado una serie de Rondas negociadoras que han contribuido a liberalizar y fomentar el comercio internacional².

¿Asistimos en la actualidad a una reacción antiglobalizadora basada en el *nacionalismo económico*? Las páginas que siguen giran precisamente entorno a esta cuestión, centrandó la atención en los países desarrollados y tratando de destacar algunas claves interpretativas, principalmente en el terreno de la Economía. No cabe duda de que para responder a ese interrogante es necesario enfrentarse en primer lugar al problema de distinguir el *nacionalismo económico* de corrientes más o menos próximas, como el populismo o las posiciones políticas iliberales, que aun compartiendo ciertos rasgos comunes no necesariamente coinciden con él. Una definición operativa del nacionalismo económico es la que lo asimila a la pretensión de impulsar los intereses económicos nacionales –los de productores, consumidores o trabajadores nacionales – a expensas de los intereses económicos extranjeros, abarcando cuatro categorías principales de propuestas políticas: proteccionismo comercial, proteccionismo frente a la inversión directa extranjera, establecimiento de restricciones frente a la inmigración, y rechazo a aceptar restricciones sobre la libertad de actuación de los gobiernos nacionales que pudieran

² El contenido del presente documento se centra principalmente en la *globalización comercial* y en la oposición a la misma que representan las posturas proteccionistas, apoyadas en ocasiones en planteamientos de *nacionalismo económico*. Ello no supone ignorar que la globalización es un concepto mucho más amplio, que incluye también los flujos financieros y los movimientos migratorios internacionales, además de la difusión

internacional de determinados patrones culturales. El texto aborda las consecuencias político-económicas de la globalización comercial desde la perspectiva de los países desarrollados, en los que las posiciones vinculadas al nacionalismo económico han jugado un papel relevante en las controversias políticas a lo largo de los últimos años.

derivarse de la adopción de compromisos multilaterales (de Bolle y Zettelmeyer, 2019). En otras áreas de decisión política los rasgos propios del nacionalismo económico quedan más difuminados, ya que podrían o no reflejarlo en función de la motivación que inspirara las políticas correspondientes, que no necesariamente sería siempre de tipo nacionalista. Entre ellas figurarían las políticas industriales, que admiten la versión nacionalista de apoyo a las empresas consideradas *campeones nacionales* o la más económicamente ortodoxa de corrección de *fallos de mercado*, las políticas de competencia más o menos permisivas con las fusiones entre grandes empresas en función de supuestos intereses nacionales, el populismo macroeconómico³ y las restricciones al comercio que son justificables por razones relacionadas con la salvaguarda del medio ambiente o por otras motivaciones, como la protección de la salud pública, que son distintas del proteccionismo comercial.

En cierta medida existe una conexión lógica entre el ascenso del nacionalismo y la globalización desde el momento en que el progreso de esta última expone a los residentes de un país a un contacto cada vez mayor con el mundo exterior mediante el comercio, la inmigración, la difusión de nuevas tecnologías y los medios de comunicación de masas. Resulta sin embargo preocupante que este ascenso cuestione la estructura de vínculos e instituciones económicas internacionales surgida tras la Segunda Guerra Mundial, cuyos arquitectos estaban convencidos de que las políticas nacionalistas habían tenido una gran responsabilidad en relación a la Gran Depresión y al propio desencadenamiento de la guerra, y de que en cambio la cooperación económica global, apoyada en instituciones internacionales de nueva creación, promovería la prosperidad y la paz (Obstfeld, 2021).

³ En un trabajo centrado especialmente en la experiencia de algunos países latinoamericanos Dornbusch y Edwards (1990) consideran que el "populismo" en materia macroeconómica representa un enfoque de la política económica que se centra en el crecimiento y en la redistribución del ingreso, a la vez que minimiza los riesgos de la inflación y de la financiación deficitaria del gasto

público, así como la importancia de las restricciones derivadas de la balanza de pagos. Señalan que la aplicación de este tipo de políticas condujo en la práctica a perjudicar a los sectores sociales populares a los que se deseaba favorecer, saldándose con inflación muy elevada, fuerte caída de los salarios reales y alta inestabilidad política.

2.

La globalización y el trilema de Rodrik

Si la llamada *globalización* es el polo de referencia alternativo frente al *nacionalismo económico* conviene comenzar por identificar su contenido. En realidad si la globalización actual sólo respondiera al fuerte desarrollo que estamos viviendo de los flujos internacionales de personas, mercancías y capitales, entonces no sería muy distinta de una versión a escala ampliada del mundo inmediatamente anterior al estallido de la Primera Guerra Mundial. Hay varios rasgos sin embargo que configuran de un modo peculiar la actual fase de globalización, y buena parte de ellos afectan de un modo notable a la significación real que hoy cabe atribuir al tradicional concepto westfaliano de soberanía nacional⁴. En primer lugar porque a diferencia de versiones anteriores la globalización actual requiere para ser analizada de una lente de muchos aumentos. Los cambios en las condiciones en que opera el comercio internacional –abaratamiento del transporte, reducción de los costes de producción en países competidores, incorporación al mercado internacional de países emergentes de gran peso demográfico– ya no pueden meramente contemplarse en virtud de sus efectos al nivel de sectores de producción, puesto que afectan a fases concretas del proceso de elaboración de un mismo producto y a puestos de trabajo específicos. Ahora no es sencillo identificar cuáles son los sectores productivos de un país determinado a los que las cambiantes condiciones del mercado internacional han situado en

una senda de declive o de progreso, y tampoco por tanto a los grupos de empresas y de trabajadores que *a priori* pueden considerarse ganadores o perdedores de la globalización, dada la enorme heterogeneidad de los resultados posibles.

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones facilitan la combinación del *know-how* de las empresas de un país avanzado con distintos tipos de trabajo, más o menos cualificado y especializado, que está disponible en otros países que ofrecen un amplio gradiente de niveles de desarrollo. El concepto clásico de la *ventaja comparativa nacional* como base de las ganancias de bienestar generadas por la especialización productiva, herramienta básica del análisis de las relaciones económicas internacionales en el siglo XIX y gran parte del XX, se ha *desnacionalizado* (Baldwin, 2016) y ha migrado desde la combinación clásica de país/sector a la actual de empresa/tarea. En paralelo, la construcción de *cadena de valor* nacionales para bienes concretos que vinculaban a los proveedores de materias primas con los elaboradores de productos intermedios y los fabricantes del producto final dentro de un mismo país, ha sido en gran medida sustituida por la inserción de muchas empresas en cadenas de valor internacionales que proveen desde distintos países las materias primas y los otros inputs que requiere la elaboración final de un producto en algún lugar del planeta. Esto ha tenido dos grandes

⁴ Suele asumirse convencionalmente que el principio del derecho internacional según el cual cada estado posee soberanía exclusiva sobre su territorio tiene su origen

en los tratados de paz de Westfalia (1648), que pusieron fin en Europa a la Guerra de los Treinta Años.

consecuencias. De un lado el grado de control de los gobiernos nacionales sobre los procesos de globalización es mucho menor que en el pasado, ya que no depende meramente de la firma de nuevos tratados comerciales. De otro ya no coincide necesariamente la localización física de la producción final de un bien determinado con el lugar donde se residen la mayor parte de los ingresos –es decir el grueso del valor añadido– que dicha producción genera. Así, por ejemplo, la actual producción y exportación masiva por parte de China de productos electrónicos no significa que este país igualmente concentre una proporción similar del correspondiente valor añadido, ya que gran parte de este se disemina entre los países que le aportan componentes esenciales en la elaboración del producto final, o bien va a parar a aquellos donde tiene lugar la investigación y la ingeniería asociadas al desarrollo del mismo, o desde donde se gestiona el grueso de la financiación y la publicidad y se ejercen las funciones de dirección y organización general de la cadena de valor del producto.

Hay que añadir a lo anterior el hecho de que las exportaciones de cualquier país incluyen proporciones crecientemente elevadas de bienes intermedios importados cuyo coste influye de forma decisiva en la competitividad de dichas exportaciones. En consecuencia, la supuesta protección que unos aranceles elevados pueden conferir a la industria nacional deviene cada vez más una entelequia, desde el momento en que esos gravámenes sobre la importación pueden a la vez encarecer los bienes exportables, dificultando su comercialización en el mercado internacional.

Más allá de la *deslocalización* de buena parte de la producción industrial de los países desarrollados hacia países emergentes,

asiáticos principalmente, la globalización ha entrañado también un fuerte aumento de los flujos internacionales de mercancías, y la formación de una densa red de tratados comerciales, induciendo también la creación ya anteriormente señalada de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Pero de nuevo sería quedarse en la superficie considerar el marco institucional del comercio internacional, y más concretamente los tratados comerciales firmados en el último cuarto de siglo, como una mera adaptación de la regulación tradicional del comercio entre países a las necesidades creadas por la expansión de la economía mundial. En realidad un rasgo destacado de los nuevos tratados comerciales es que el comercio en sentido estricto no es sino uno más entre sus contenidos, y que la relación de su articulado con el objetivo genérico de lograr la plena libertad de comercio es frecuentemente ambigua. Una primera razón para ello es que ya ha tenido lugar, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, un desmantelamiento progresivo de las barreras más evidentes a los intercambios comerciales –aranceles, cuotas de importación–, principalmente en lo que atañe al comercio entre los países desarrollados. El instrumento para ello han sido las sucesivas Rondas multilaterales de negociación comercial amparadas por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que redujeron la tarifa arancelaria media aplicada a los productos industriales desde un 40% a un 4% entre 1947 y 1997. El GATT fue creado en 1947 y en 1995 quedó subsumido en el nuevo marco institucional derivado de la creación en ese año de la Organización Mundial de Comercio.

Una segunda razón, probablemente más importante, para este cambio del significado real de los tratados comerciales ha sido que la extensión de las funciones asumidas por los estados modernos y la creciente

complejidad de la vida económica han abierto un amplísimo campo de actuación a la actividad reguladora de los gobiernos, y ello ha tenido su reflejo en los tratados. Por ello estos ahora incluyen normas relacionadas con la salud, la protección del medio ambiente, la propiedad intelectual, la regulación del mercado de trabajo y del sistema financiero, la protección de las inversiones extranjeras, y las reglas de política de competencia, entre otros aspectos. Como resultado de esta amplitud temática los tratados internacionales de comercio cada vez giran en menor medida en torno a temas estrictamente comerciales, y por ello junto a los tradicionales *lobbies* de importadores y exportadores actúan también ahora como grupos de presión otros agentes económicos relevantes, tales como empresas farmacéuticas interesadas en proteger sus patentes, bancos que aspiran a mantener un marco muy liberal de movimientos internacionales de capital, y compañías tecnológicas y grandes inversores que desean definir sistemas de arbitraje que protejan sus intereses en caso de conflicto con los gobiernos de los países receptores de sus inversiones.

En consonancia con esta redefinición del contenido de los tratados, el riesgo de captura de los negociadores públicos por parte de grupos empresariales deseosos de protección comercial tiene ahora un peso menos relevante que en el pasado, mientras ha crecido el de que sean presa de quienes a través de la protección de los derechos de la propiedad intelectual aspiran a obtener rentas monopolísticas, o de quienes presionan para mantener al margen de la negociación el tratamiento de la competencia fiscal entre países en relación a los impuestos que gravan los beneficios empresariales. En la medida en que las barreras tradicionales al comercio de mercancías son ya muy reducidas, los tratados versan fundamentalmente en la

actualidad sobre temas relacionados con los servicios, y en consecuencia afectan a la capacidad de los gobiernos para acordar regulaciones nacionales de los mismos que sean aceptables internacionalmente para sus socios comerciales. Aparece por tanto un conflicto potencial entre la armonización internacional de las regulaciones, que constituye un estímulo para el aumento del volumen de intercambios internacionales, y la diversidad de preferencias nacionales en relación a la forma de regular los temas objeto de negociación. Dado que el foro donde la discusión tiene lugar es de carácter comercial –y no específicamente un lugar de encuentro dedicado a elaborar normas laborales, medioambientales o de salud pública–, con frecuencia el éxito del proceso negociador se calibra en términos del incremento del volumen de comercio a que da lugar, y no en virtud del equilibrio en el respeto a las preferencias sociales en cada uno de esos otros terrenos normativos. Esto es particularmente relevante en lo que concierne al tratamiento de la propiedad intelectual, ya que las reglas concernientes a la protección de este tipo de propiedad establecen los términos en que se puede acceder al conocimiento de uso productivo, la forma en que este puede legalmente emplearse y las rentas que de ello se pueden derivar y a quien corresponde percirlas. Así por ejemplo se ha señalado que sería más razonable considerar los costes y beneficios de las reglas de protección a las patentes en el terreno de sus consecuencias en términos de innovación en vez de hacerlo meramente en relación a sus efectos sobre la expansión del comercio (Haggart, 2017, Rodrik, 2018a).

El conflicto potencial entre las exigencias que plantea la globalización de la vida económica y el respeto a las preferencias expresadas democráticamente en el interior de los Estados nacionales y a la diversidad

institucional de esos Estados ha sido planteado por parte de algunos economistas, como el profesor Rodrik (2011), de la universidad de Harvard, en forma de *trilema*, apuntando a la existencia de varias alternativas no todas compatibles entre sí: puede limitarse el respeto a las opciones que se derivan del ejercicio de la democracia a nivel nacional, en aras de reducir al mínimo los costes de las transacciones internacionales, o bien limitar la globalización, con la esperanza de reforzar la legitimidad democrática a escala de cada país, o por último se puede proceder a globalizar la democracia, mediante algún sistema de gobernanza global a costa de la soberanía nacional. Por tanto, según el *trilema*, o bien se sacrifica el Estado-nación a favor de una globalización sin trabas, estableciendo algún sistema de gobernanza democrática global, o si queremos mantener el Estado-nación y la globalización hay que renunciar a la plena expresión de las opciones democráticas a escala nacional. La opción restante es mantener el Estado-nación y la democracia pero renunciando a avanzar en la globalización.

La alternativa favorita de Rodrik es la de rebajar las ambiciones en términos de globalización para permitir que el Estado-nación siga siendo el principal escenario de la política democrática. Es la que le parece más realista, ya que a su juicio otorga un mayor espacio para aceptar diferencias nacionales en la organización social y económica, lo que no es incompatible con impulsar aquellos compromisos internacionales que ayuden a mejorar la democracia practicada a nivel nacional. La justificación que ofrece para desconfiar de la alternativa más evidente, que es la de la *gobernanza global* de la economía internacional, no se basa tan sólo en las dificultades prácticas para alcanzarla, sino en razonamientos de carácter teórico. Cree en primer lugar que son pocos los casos en que

está plenamente justificada una gobernanza global, ya que los ciñe a la existencia de bienes públicos globales –como la *descarbonización* de las sociedades para hacer frente al cambio climático–, o a la adopción de políticas nacionales que ocasionan una transferencia de renta en beneficio del país que las impone pero en perjuicio del resto, generando a la vez una ineficiencia global. En esta última categoría entraría el ejercicio de un poder de monopolio por parte de un país o grupos de países sobre materias primas escasas, o la creación de ‘paraísos fiscales’ dirigidos a facilitar la evasión de impuestos a empresas y particulares. En la mayor parte de las políticas restantes que teóricamente también podrían ser objeto de acuerdos de gobernanza global –como la regulación de los sistemas financieros nacionales, los subsidios a empresas, o las barreras no arancelarias al comercio justificadas teóricamente por la protección de la salud o por motivos sociales– su punto de vista es que las razones para una gobernanza global son débiles, ya que los posibles beneficios o los costes derivados de las distorsiones ocasionadas por estas políticas recaen principalmente sobre los ciudadanos y empresas del propio país que las establece. Los fallos evidenciados en algunas de estas áreas, como la excesiva laxitud en la regulación del sistema financiero de los Estados Unidos en el período inmediatamente anterior a la crisis económico-financiera desencadenada en 2008 no fueron en su origen un problema derivado de una mala regulación global, sino una deficiencia específica de la gobernanza a nivel nacional del sistema financiero, aunque tuviera consecuencias que afectaron a muchos otros países.

Desde este punto de vista una gobernanza global factible a juicio de este autor sería aquella que, con excepción de los pocos casos ya señalados, dejara en manos de los

gobiernos nacionales la mayor parte de las áreas de política y se centrara en establecer normas de supervisión en materia de procedimiento, buscando garantizar la transparencia en la toma de decisiones cuando estas afectan a otros países y recurriendo a la evidencia científica y económica disponible a la hora de avalarlas (Rodrik, 2020). Hay que señalar que este tipo de enfoque ya lo emplea actualmente la OMC a la hora de legitimar o rechazar las restricciones a la importación que ocasionalmente imponen los gobiernos bajo la justificación de la defensa de la salud pública.

Un problema relevante que cuestiona el mencionado *trilema* es que establece tres opciones, de las cuales sólo dos son simultáneamente compatibles, sin tener suficientemente en cuenta que cada una de ellas evoluciona y cambia con el transcurso del tiempo. Cuando se adopta un marco histórico de referencia suficientemente amplio se observa que la globalización y la soberanía de los Estados-nación han venido condicionándose mutuamente desde hace muchos años, y que a pesar de la enorme expansión de los mercados globales y de la internacionalización de la vida económica los estados siguen manteniendo el control sobre la mayor parte de los flujos transfronterizos de mercancías y de personas, y en menor medida sobre los flujos de capital, y son aún actores políticos de primerísima importancia en la escena internacional. Por tanto no es solamente el abaratamiento radical de los costes de transporte internacional a lo largo de los últimos cincuenta años y el gran avance en las tecnologías de la información y las comunicaciones lo que ha impulsado la globalización, sino que esta es *también* el fruto de decisiones conscientemente adoptadas por estados que han hecho uso de su soberanía nacional para facilitar acuerdos de reducción del proteccionismo comercial y de

liberalización de los movimientos de capital, o en ocasiones para seguir la senda contraria. El mejor ejemplo es el propio recorrido histórico de la integración económica internacional, que había ya avanzado sustancialmente en el momento en que se desencadenó la I Guerra Mundial para experimentar un gran retroceso posteriormente, tardando varias décadas tras el fin de la Segunda Guerra Mundial en recuperar los niveles que había alcanzado a principios del siglo XX. No parece por tanto existir un determinismo histórico que requiera que la globalización prosiga indefinidamente hacia niveles cada vez más elevados. En sentido contrario la globalización afecta a su vez a la capacidad de los estados para obtener los resultados esperados de sus políticas nacionales, y limita el tipo de instrumentos que pueden utilizar para ello. Un caso comúnmente analizado en la literatura económica es la imposibilidad de gozar de autonomía nacional en decisiones de política monetaria cuando se han eliminado las trabas a la libertad de circulación internacional de capitales y a la vez se mantiene una preferencia por la aplicación de tipos de cambio fijos para la moneda nacional.

Asimismo es necesario destacar que no sólo la globalización creciente de la actividad económica ha convivido históricamente con un sistema internacional de estados soberanos, sino que el número de estos estados que pueden caracterizarse como democráticos no ha dejado de crecer desde los años setenta del siglo pasado, si bien con cierto retroceso en los últimos quince (Karatnycky, 2000, Freedom House, 2021).

En el plano teórico una consecuencia fundamental del *trilema* es la dificultad para adoptar regulaciones que reflejan preferencias nacionales expresadas democráticamente en un mundo en que la globalización apunta

hacia una convergencia regulatoria que no puede recoger plenamente, y a veces ni tan sólo parcialmente, dichas preferencias. Si el concepto de globalización se centra en la liberalización de la economía y la integración económica internacional, el problema político sustancial que puede surgir en un sistema de estados soberanos y democráticos en relación a la globalización es que las políticas requeridas por dicha globalización no respondan en un momento dado a los intereses de un buen número de votantes dentro de algunos de esos estados. Hay que tener en cuenta que incluso aceptando que el aumento global de bienestar que genera la creciente integración económica internacional representa una mejora en el sentido de Pareto cuando la referencia es cada país tomado en su conjunto, quizás no siempre mejore la situación en términos de bienestar del 'votante en la mediana'⁵ de cada país (Stein, 2016). Se abre así un espacio crítico para la relación entre la globalización y el comportamiento electoral de la ciudadanía, que amplía el debate en torno a los riesgos de la globalización al entrar en juego otros temas relacionados con sus efectos sobre el

empleo y la desigualdad en el interior de cada país. Se trata en definitiva de tener en cuenta las consecuencias en términos distributivos –rentas y empleos– que pueden tener sobre el tejido social de cada país las presiones desencadenadas por la globalización, y deducir de ellas una serie de consecuencias políticas. El razonamiento –fuertemente economicista– parte de asumir que los cambios distributivos originados por la globalización dan lugar a *ganadores* y *perdedores* dentro de cada país, lo que a su vez determina alineamientos políticos que pueden favorecerla o frenarla, o bien conducir a que la capacidad para adoptar determinadas decisiones se traslade por motivos operativos más allá del marco nacional de decisión. Esto último significaría transferir a un nivel superior la responsabilidad de dichas decisiones, por ejemplo mediante la formación de organismos supranacionales a los que se atribuirían las competencias oportunas. Detengámonos brevemente para contemplar con algo más de detalle estos temas en las claves explicativas que puede ofrecer al respecto la teoría del comercio internacional.

⁵ Una de las teorías más influyentes en ciencia política sobre el comportamiento electoral, denominada *teorema del votante en la mediana*, asume que en un sistema de votación mayoritaria, y cuando las opciones pueden ordenarse de acuerdo con una sola dimensión –por ejemplo sobre el eje izquierda/derecha– la opción

ganadora reflejará las preferencias del votante que se sitúa en la mediana de la distribución de votantes, en términos de las preferencias sociales respecto a la política de que se trate. Un requisito es que cada votante tenga una opción claramente preferida respecto a las demás.

3.

Comercio, empleo, desigualdad

Una de las afirmaciones de carácter más general que pueden hacerse en relación al comercio internacional es que la apertura de las economías nacionales a los intercambios con el exterior suele ir asociada al logro de una mayor prosperidad económica a escala global. Existe por tanto un amplio consenso entre los economistas respecto a que el comercio internacional *no* constituye un *juego de suma cero*, por lo que las ganancias que de él se derivan para un país *no* son la contrapartida de las pérdidas de otro u otros países. Fue a principios del siglo XIX cuando el economista inglés David Ricardo (1772-1823) dio con su análisis teórico el golpe de gracia a las políticas *mercantilistas* de la época, que identificaban las ganancias del comercio con la obtención de superávits en la balanza comercial, al demostrar que no es el signo de la balanza comercial lo que determina la existencia o no de ganancias para un país cuando decide relacionarse comercialmente con el resto del mundo. La idea básica es que a cualquier país le beneficia renunciar a la autarquía económica, abrir su economía y participar del comercio internacional aprovechando las posibilidades de especialización que este le ofrece en aquellas actividades en que es relativamente más eficiente. La especialización según esas condiciones de eficiencia relativa, es decir según la *ventaja comparativa* de que un país goza en ciertos productos y servicios, permite obtener ganancias de bienestar que no serían alcanzables en régimen de economía cerrada.

Los análisis teóricos actuales describen un mundo más complejo que el descrito por David Ricardo, y donde dentro de cada país operan distintos tipos de factores de

producción –trabajadores dotados de distintas cualificaciones y habilidades, capital físico, etc.– y sectores productivos tecnológicamente diferenciados donde las empresas combinan dichos factores en distinta proporción para elaborar los productos o servicios que ofrecen. También debe ser tenido en cuenta que en el mercado operan empresas de distintos tamaños, diferentes niveles de eficiencia y mayor o menor vocación exportadora. Mientras el *modelo ricardiano* no permitía, por la lógica de su propia construcción, la consideración de conflictos distributivos internos a cada país relacionados con el comercio internacional, la moderna teoría del comercio internacional no ha tenido dificultades para admitir que no necesariamente todos los residentes de un país se van a ver beneficiados, al menos en el corto plazo, de los intercambios comerciales con el resto del mundo, aunque la sociedad en su conjunto sí que obtenga una ganancia neta. El supuesto de partida más habitual consiste en asumir que a largo plazo las políticas de apertura comercial no tienen un efecto directo sobre la tasa de desempleo, mientras que a corto plazo sí pueden producirse desajustes transitorios en el mercado de trabajo. La aproximación más usual consiste en asumir que a largo plazo el empleo global en un país viene determinado por variables macroeconómicas y por la regulación normativa del mercado de trabajo pero no por la política comercial en sí misma. Se admite en cambio la existencia de posibles impactos sobre los ingresos –y en especial sobre los salarios– en forma diferenciada según las características de los factores de producción, y por tanto se asume la posibilidad de efectos

de signo positivo o negativo sobre la distribución de la renta y la desigualdad salarial.

El aumento en la desigualdad en la distribución de la renta que se ha observado en los Estados Unidos a lo largo de las últimas décadas, y en medida mucho menor en algunos países europeos, ha contribuido al interés creciente por las consecuencias de la globalización comercial sobre la desigualdad en las sociedades avanzadas. En el gráfico 1 puede observarse cómo se ha manifestado esa tendencia comparando la participación en el ingreso nacional del 1% de la población que disfruta de rentas más elevadas y del 50% con menor nivel de ingresos en Estados Unidos y Europa Occidental. Quienes consideran que el descontento con la globalización responde a la existencia de un posible vínculo causal con la desigualdad han tratado el nacionalismo económico como un fenómeno que no obedece realmente a una creciente popularidad de la ideología

nacionalista en sentido estricto sino que esconde en esencia otras razones de tipo económico, y al calor de esta idea se ha desarrollado una línea de investigación sobre el impacto de la liberalización comercial sobre la desigualdad salarial.

En lo que podría denominarse el 'modelo matriz' de la moderna teoría del comercio internacional, la liberalización comercial mejora los ingresos del factor de producción relativamente abundante en un país, dado que permite la elevación del precio de aquellos bienes cuya elaboración requiere un uso intensivo de dicho factor, que son precisamente los que el país exportará al gozar en ellos de ventaja comparativa, mientras que las importaciones tienden a deprimir el precio de aquellos bienes cuya producción requiere un uso intensivo del factor de producción relativamente escaso en el país de que se trate⁶. En consecuencia, en un país que transita desde una economía relativamente

⁶ Este enfoque teórico corresponde al 'modelo Heckscher-Ohlin', cuya utilidad analítica y empírica sigue vigente (Leamer, 1995), desarrollado mediante el teorema de Stolper-Samuelson (1941). En ese modelo la 'abundancia' o 'escasez' de un factor de producción en un país determinado no se define en términos absolutos sino relativos, es decir en relación a la dotación del país en los otros factores. Antes de la apertura de un país al comercio internacional, los bienes en cuya producción se emplea intensivamente un determinado factor de producción son relativamente más baratos – respecto al resto de bienes – en aquellos países en que dicho factor es 'abundante'. De este modo, cuando la economía de un país se abre al comercio internacional pasará a exportar aquellos bienes caracterizados por hacer un uso intensivo de su factor 'abundante' e importar los intensivos en su factor 'escaso', de acuerdo con su esquema de ventajas comparativas, y en consecuencia los precios relativos de ambos tipos de bienes se alterarán respecto a los que prevalecían con anterioridad. El modelo Heckscher-Ohlin, como cualquier modelo teórico, adopta unos supuestos de partida que no necesariamente coinciden con la complejidad observada en el mundo real: se supone que existe libre movilidad de los factores de producción entre los distintos sectores productivos, la tecnología empleada en la fabricación de un determinado bien es la misma en todos los países, y los

bienes pueden intercambiarse libremente entre países pero no así los factores productivos. Una limitación significativa del modelo es que el supuesto de perfecta movilidad del trabajo y de los demás factores de producción entre los diferentes sectores y regiones de un país dificulta entender la diversidad de impactos a nivel geográfico que puede producir la competencia exterior derivada de las importaciones. Desarrollos teóricos más recientes han introducido cambios relevantes en los supuestos mencionados para hacer frente a algunas de sus limitaciones y reflejar más apropiadamente la heterogeneidad de habilidades y cualificaciones disponibles en el mercado de trabajo y las diferencias en cuanto a eficiencia y productividad entre empresas que pertenecen a un mismo sector. Estas últimas diferencias están relacionadas con la distinta capacidad de las empresas para operar en los mercados de exportación y favorecen la reasignación de recursos entre empresas dentro de cada sector, lo que influye por tanto sobre los niveles agregados de productividad (Melitz, 2003). Al destacar el impacto positivo sobre la productividad de esta reasignación de recursos entre empresas – desde las menos a las más productivas –, estos nuevos enfoques amplían las ganancias de bienestar procedentes del comercio más allá de las previstas por la teoría clásica del comercio internacional que derivaban estrictamente de la especialización productiva basada en la ventaja comparativa.

cerrada a otra más abierta salen ganando aquellas personas que están dotadas con el factor que en términos relativos es más abundante en el país, ya que ahora se ven más demandadas en el mercado laboral y logran mejorar su renta real, mientras que lo contrario sucede para aquellas otras que poseen el factor que antes de la apertura al comercio era relativamente más escaso. En general, al hablar de ‘factores productivos’ en este contexto tiende a distinguirse entre propietarios de capital productivo, propietarios de capital humano –trabajadores con un grado elevado de cualificación profesional– y trabajadores no cualificados.

De acuerdo con el razonamiento anterior, en el caso de un país en vías de desarrollo se espera que los trabajadores de menor cualificación –el factor más abundante en términos relativos en ese tipo de país– se vean beneficiados por la liberalización comercial, mientras que su situación debería empeorar en términos relativos en los países más desarrollados, donde constituyen un factor relativamente más escaso en relación a los trabajadores mejor dotados de capital humano. Este enfoque predice por tanto que en líneas generales la liberalización comercial reducirá la desigualdad interna en los países pobres y la aumentará en los más desarrollados. La evidencia empírica no es concluyente en cuanto al efecto de reducción de la desigualdad en los países en vías de desarrollo (Banerjee y Duflo, 2020), y existen en cambio pistas suficientes para aceptar que una parte,

probablemente reducida, del aumento de la desigualdad salarial registrada en las últimas décadas en los países desarrollados podría tener que ver con la creciente penetración de importaciones procedentes de países en desarrollo.

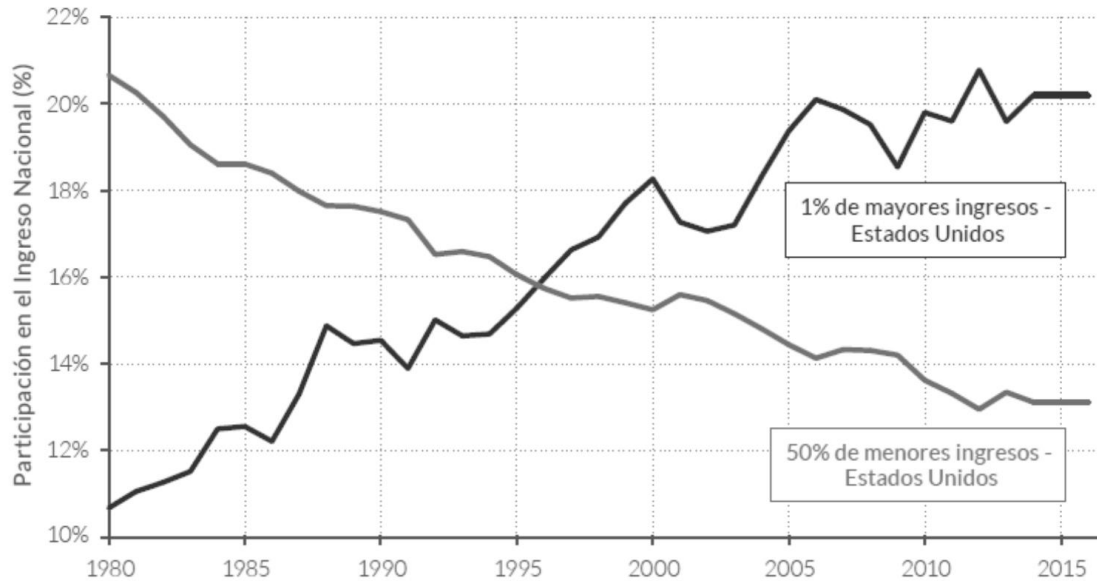
El consenso habitual entre los especialistas es que el comercio con los países en vías de desarrollo no constituye la causa más destacada del aumento de la desigualdad en la distribución de la renta que se ha observado en las últimas décadas, aunque en muy distinto grado, en diversos países desarrollados. De hecho, el modelo de Heckscher-Ohlin, y su desarrollo mediante el teorema de Stolper-Samuelson, no parecen explicar la importante ampliación de la brecha entre las remuneraciones del trabajo cualificado y no cualificado que ha tenido lugar en algunos países desarrollados en las últimas décadas⁷, y es por ello que se han desarrollado otras líneas explicativas. La principal apunta a los efectos del cambio tecnológico actual: la introducción de nuevas tecnologías habría impulsado la demanda de trabajo altamente cualificado y con elevadas capacidades cognitivas, y paralelamente la mecanización de multitud de tareas rutinarias en la producción de manufacturas habría deprimido la demanda de trabajadores de baja y media cualificación. De este modo se habría producido una importante ampliación de la brecha existente entre las remuneraciones de unos y otros.

⁷ Además, alguna de sus predicciones básicas no se ha visto confirmada por la evidencia empírica: el encarecimiento relativo de la mano de obra cualificada en las economías desarrolladas no ha conllevado un aumento de la participación relativa en el empleo de la mano de

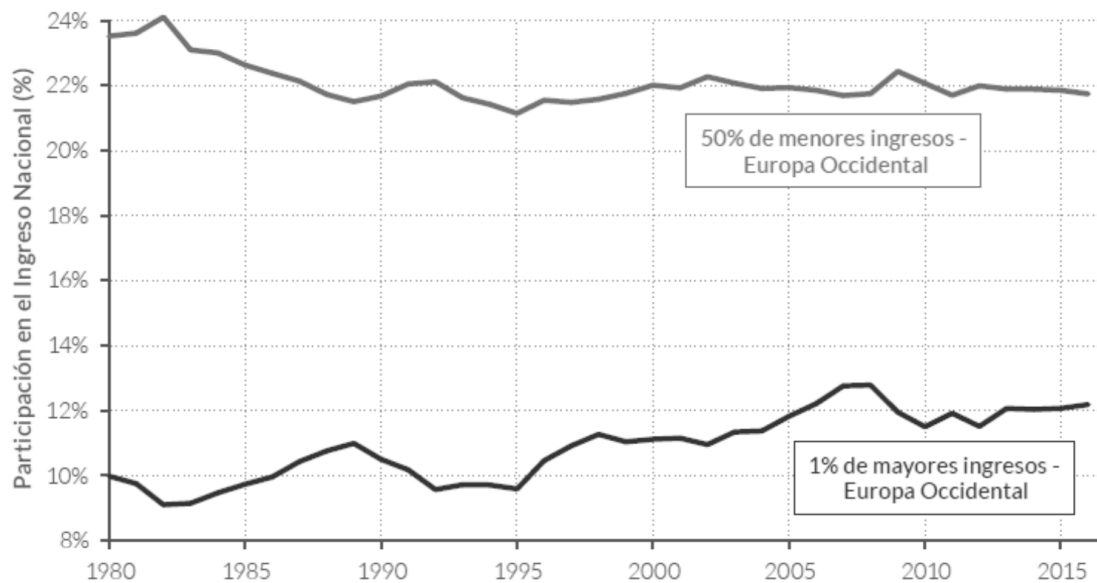
obra no cualificada, sino que por el contrario el trabajo cualificado ha ganado peso en la práctica totalidad de las actividades económicas como muestra por ejemplo el caso de los Estados Unidos.

Figure 1. Participación del 1% de mayores y el 50% de menores ingresos en Estados Unidos y Europa Occidental, 1980-2016: trayectorias de desigualdad de ingresos divergentes

a) Estados Unidos



b) Europa Occidental



Nota: En 2016, el 12% del Ingreso Nacional era percibido por el 1% de la población de mayores ingresos en Europa Occidental, comparado con el 20% en Estados Unidos. En 1980, el 10% del Ingreso Nacional era percibido por el 1% de mayores ingresos en Europa Occidental, comparado con el 11% en Estados Unidos.

Fuente: WID.world (2017). Series de datos y notas disponibles en wir2018.wid.world.

La primacía de la explicación basada en la difusión de nuevas tecnologías, que han polarizado en algunos países, como los Estados Unidos, el mercado de trabajo, eliminando puestos de nivel intermedio anteriormente bien remunerados, no ha impedido que se siguieran explorando los efectos sobre la desigualdad salarial de otros aspectos específicamente relacionados con el comercio. Sin embargo el enfoque ha cambiado. Inicialmente la atención se centraba en el comercio en bienes finales y se partía del supuesto de asignar un alto contenido en trabajo de escasa cualificación a las importaciones de bienes finales procedentes de países en desarrollo. Esto habría abaratado ese tipo de trabajo y deprimido los salarios correspondientes en el país importador. Ahora se han introducido otros elementos en el análisis, reconociendo la importancia en el comercio actual de los intercambios de productos intermedios y de la deslocalización (*off-shoring*) de determinadas fases del proceso de producción desde los países más avanzados a otros en vías de desarrollo. El efecto sobre el empleo de esta traslación de las fases más intensivas en trabajo no especialmente cualificado a economías donde los salarios son más bajos es incrementar simultáneamente la intensidad en trabajo cualificado en ambos tipos de países: los desarrollados que deslocalizan y los en desarrollo que reciben la inversión. Desde la perspectiva del país desarrollado las tareas deslocalizadas son aquellas que emplean cantidades relativamente elevadas de mano de obra poco cualificada, pero desde la perspectiva de los países receptores del flujo de inversión deslocalizada esas tareas tienen otro carácter, ya que son más intensivas en trabajo cualificado de lo que es habitual por término medio en sus economías. El resultado es un incremento en la demanda relativa de trabajo cualificado en *ambas* economías, y resulta por tanto consistente con un aumento de la

desigualdad salarial igualmente común a las dos. El caso de las relaciones comerciales vinculadas a la inversión de empresas norteamericanas en México se ha citado como ejemplo (Feenstra y Hanson, 1997).

Otro canal de influencia del comercio sobre la desigualdad salarial se abre paso cuando se considera la heterogeneidad en las características operativas de distintas empresas dentro de un mismo sector. Por lo general las empresas que exportan constituyen una minoría dentro de cada sector, pero son más grandes y más productivas que la media (Helpman, 2011). Dada la existencia de costes fijos vinculados a la decisión de exportar, sólo aquellas empresas más productivas las adoptan y proceden a actuar en consecuencia, elevando la calidad de su producción y mejorando su tecnología para aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados de exportación. Ambos tipos de comportamiento tienden a elevar la demanda de trabajo cualificado por parte de dichas empresas y contribuyen a la aparición de disparidades salariales entre empresas heterogéneas, incrementando así la desigualdad salarial vigente en el conjunto de la economía.

Aceptemos por el momento el resultado más general y probablemente más sólido que nos ofrecen a la vez la teoría y la evidencia empírica: la apertura al comercio internacional beneficia al conjunto de la sociedad, que accede a un mayor nivel de vida, aunque puede dañar, al menos temporalmente, a algunas personas que trabajan en actividades, o en empresas concretas, que no resisten la competencia procedente del exterior. En el plano de la teoría convencional del comercio internacional la respuesta a este impacto negativo sería relativamente sencilla. En primer lugar porque esa teoría da por supuesto que tiene lugar con facilidad una reasignación de los recursos productivos desde aquellas

actividades que ven reducido su volumen de negocio por la competencia de las importaciones hacia aquellas otras en que el país cuenta con ventajas comparativas. Y si es necesario apoyar temporalmente a quienes salen perdiendo, la propia liberalización comercial proporciona los recursos para ello, ya que si un país se beneficia globalmente en términos netos del acceso al mercado internacional, obteniendo con ello un volumen superior de ingresos, los ganadores internos dentro de ese país pueden sobradamente compensar a los perdedores internos. Esta compensación puede producirse mediante una combinación de impuestos a los ganadores y subsidios a los perdedores o bien, como más habitualmente ocurre en la práctica, mediante programas de reconversión económica y recalificación profesional dirigidos a las regiones y trabajadores que se han visto perjudicados por la entrada de importaciones que afectaban al tejido productivo local.

La visión optimista que subyace al razonamiento anterior supone que los problemas de ajuste sólo ocurren a muy corto plazo, dado que quienes pierden su empleo en una ocupación que no puede soportar la competencia externa obtienen pronto uno nuevo en otra ocupación que se ve beneficiada por las oportunidades que ofrece la apertura comercial, o bien pasan a emplearse en el

sector no comercial de la economía (p.ej. en los servicios públicos). La palabra clave por tanto es *movilidad*. Una elevada movilidad de los recursos productivos –trabajo y capital– permite su rápido desplazamiento entre distintas líneas productivas dentro de una empresa, entre empresas dentro de un mismo sector, entre distintos sectores productivos, y finalmente entre distintas localidades y regiones. Cuando esta movilidad es escasa, como puede ocurrir en el mundo real por todo un cúmulo de razones, como la inadecuación de las cualificaciones de la mano de obra que pierde su empleo a las demandadas por los nuevos puestos de trabajo, la falta de flexibilidad en el funcionamiento del propio mercado laboral, las imperfecciones en los mercados de crédito o las deficiencias en el funcionamiento de las instituciones públicas, entonces los necesarios ajustes rápidos no tienen lugar y la apertura comercial puede saldarse con pérdidas netas de empleo de carácter duradero en zonas concretas de un país⁸.

Se abre así la posibilidad de establecer un vínculo entre un hecho de carácter económico –la profundización en la liberalización comercial– y una reacción política en forma de presión a favor del proteccionismo comercial, que constituye uno de los elementos definitorios del nacionalismo económico. Esto puede ocurrir si el factor productivo

⁸ Petia Topalova (2010), en uno de los estudios más completos llevados a cabo sobre la experiencia de la liberalización comercial en un país en vías de desarrollo –la India–, encontró que los distritos rurales cuyos sectores productivos estuvieron más expuestos a la liberalización comercial de 1991 experimentaron una mayor lentitud en la reducción de la pobreza y en el crecimiento del consumo que el resto del país. Las consecuencias más negativas se produjeron entre los colectivos sociales con *menor movilidad*, que en la India se correspondían con la población de menores ingresos, y con la residente en los estados del país con leyes laborales más inflexibles que frenaban la reasignación de los

trabajadores entre sectores y entre empresas. El trabajo de esta economista ha subrayado el riesgo de asumir que la liberalización comercial va siempre acompañada de una libre movilidad intersectorial de los factores de producción, y ha obligado a tener en cuenta la elevada heterogeneidad de los efectos a que puede dar lugar en el interior de un mismo país. A nivel agregado se ha constatado sin embargo que la liberalización comercial y otras reformas emprendidas por el gobierno de la India a principios de los años noventa del siglo pasado impulsaron posteriormente al alza su crecimiento económico.

más *escaso* en términos económicos relativos en el país, que es el que corre el riesgo de ver reducirse su nivel de vida según el modelo de Heckscher-Ohlin, es a la vez el más *numeroso* en términos de *votantes*. En términos de un país desarrollado ese segmento de la población suele corresponderse con trabajadores de nivel de cualificación relativamente reducido cuyo empleo se concentra en ciertas zonas en declive que se ven muy afectadas por la competencia de las importaciones. Puede así suscitarse un movimiento contrario a la globalización comercial y favorable al nacionalismo económico, cuya importancia dependerá del peso que tengan entre el electorado las personas que se sienten perjudicadas, de la persistencia en el medio y largo plazo de los problemas suscitados y también, por supuesto, de la respuesta política que se le dé al problema desde las instituciones públicas.

Es legítimo preguntarse si la evidencia disponible avala el planteamiento teórico que se acaba de resumir en relación a la relación entre globalización y desigualdad. Sin pretender sintetizar aquí la amplia literatura existente al respecto, la mayor parte de los estudios realizados no concluyen que la globalización sea la principal responsable de los aumentos de la desigualdad en los países desarrollados a lo largo de los últimos treinta años. En particular la mayoría de los estudios empíricos que han tratado de contrastar la influencia directa sobre la desigualdad de la globalización comercial le atribuyen una influencia estadísticamente significativa pero bastante reducida⁹. A la hora de explicar el crecimiento de la desigualdad se apunta en

mayor medida, como ya se ha señalado a los efectos de polarización en el mercado de trabajo causados por los avances tecnológicos. Otra fuente de la desigualdad creciente observada en algunos países avanzados, principalmente en los Estados Unidos de América, ha sido la fuerte elevación de los ingresos de algunas empresas e individuos dotados de características sobresalientes (*superstars*) que ahora pueden ofrecer sus productos y servicios a un mercado internacional que se ha ampliado enormemente merced a la reducción de los costes de transporte y al uso de las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones (Haskel *et al.*, 2012). La ganancia de cuota de mercado en cada sector productivo por parte de las empresas *superstar* ha ido asociada a mayores márgenes comerciales por parte de las mismas y a una menor participación de las rentas salariales en el valor añadido y en el valor de las ventas correspondiente a esas empresas, que han externalizado a terceras empresas o a autónomos buena parte de las tareas que anteriormente tenían lugar en su interior (Autor *et al.*, 2020). Estos trabajadores que desempeñaban tareas ahora externalizadas quedan así excluidos de la prima salarial que estas empresas pagan a sus empleados por encima de lo habitual en el mercado.

La modesta importancia atribuida por destacados expertos en economía internacional a la globalización comercial a la hora de explicar la desigualdad social y los problemas experimentados por ciudades, regiones y colectivos humanos concretos, ha crecido sin embargo en alguna medida en los últimos veinte años. Ello se debe a determinados

⁹ Un meta-análisis basado en la revisión de 123 trabajos de investigación publicados que empleaban técnicas econométricas para tratar de establecer una posible relación entre la globalización comercial y financiera y el

incremento de la desigualdad de ingresos ha encontrado un impacto marcadamente reducido de la globalización comercial, y algo mayor por parte de la globalización financiera (Heimberger, 2019).

cambios relevantes en la escena económica internacional que han tenido lugar desde comienzos del siglo actual (Krugman, 2008). El desarrollo de la especialización vertical de la producción a escala internacional ha puesto de manifiesto el elevado contenido en trabajo no cualificado de importaciones aparentemente muy sofisticadas –ordenadores y otros productos electrónicos– procedentes de países en desarrollo, ya que estos últimos participan en las cadenas internacionales de valor de esos bienes especializándose en las fases del proceso de producción que hacen un uso más intenso de mano de obra no cualificada. De este modo el volumen total de trabajo no cualificado incorporado en los bienes finales de importación y que ‘compite’ con el trabajo autóctono de las mismas características es de una dimensión bastante mayor que el que corresponde estrictamente a los bienes finales importados de tecnología sencilla e intensivos en mano de obra no cualificada. A la vez, la masiva irrupción de China como nueva potencia comercial exportadora aumentó a comienzos del siglo actual la diferencia salarial media entre el trabajo no cualificado residente en los países desarrollados y el residente en los países en desarrollo exportadores de productos manufacturados, por comparación con el período anterior en que la brecha salarial con los principales países exportadores en vías de desarrollo era menor.

La consolidación de China como gran plataforma productiva y generadora de exportaciones masivas ha ocurrido con enorme rapidez en términos históricos. De constituir una economía fuertemente cerrada al exterior hasta los años setenta del siglo pasado, este país ha pasado a contar con un volumen de intercambios comerciales –exportaciones e importaciones– que representa casi el 36% de su Producto Interior Bruto en cifras de 2019, a la vez que se convertía en un centro

de atracción de inversión directa extranjera. De acuerdo con las estadísticas publicadas por organismos internacionales, las exportaciones chinas representaban globalmente algo menos del 1% del total mundial en 1978, mientras que en la actualidad ascienden al 14,7%, relegando a un segundo y tercer lugar a los Estados Unidos y a Alemania. Un momento determinante para este despegue de las exportaciones chinas fue la incorporación de ese país en 2001 a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Las relaciones comerciales multilaterales de China en el marco de la OMC han sido conflictivas, dando lugar a la apertura de numerosos contenciosos con los principales países desarrollados, ya que el peculiar modelo capitalista chino, donde se entrecruzan empresas públicas y privadas, ambas bajo la influencia y la guía, mediante mecanismos tanto formales como informales, del Estado y del Partido Comunista, tiene un difícil encaje con las prácticas legales habituales en la vida económica internacional (Wu, 2016).

La posibilidad de que la irrupción masiva de importaciones competitivas, acompañada de importantes movimientos migratorios, desencadene reacciones contrarias a la liberalización comercial y acabe frenando una línea ascendente de integración económica internacional no es una hipótesis descabellada. Ya se ha manejado para explicar por qué la primera globalización –la que se desarrolló a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial– fue seguida por un período de reacción proteccionista y de reducción de los flujos migratorios internacionales en el período de entreguerras. Haciendo uso del modelo de comercio de Heckscher-Ohlin, al que ya antes se ha hecho referencia, dos historiadores económicos, O’Rourke y Williamson (1999), han comprobado cambios en los precios relativos acordes con lo previsto por ese

modelo en el medio siglo anterior a la Primera Guerra Mundial. En ese período tuvo lugar una elevación del precio relativo de la tierra en relación al trabajo en el Nuevo Mundo y una evolución en sentido contrario en Europa, especialmente en los países más abiertos al comercio. Esta evolución se produjo a medida que los mercados europeos se veían inundados por la llegada masiva de trigo barato, así como de productos ganaderos y ciertos minerales, procedentes de ultramar, a la vez que un buen número de ciudadanos europeos se dirigían en búsqueda de mejores oportunidades de vida a Norteamérica, Argentina y Australia. El resultado habría sido un aumento de la desigualdad en la distribución de la renta en los países de inmigración, como los Estados Unidos, y una reducción de la misma en algunas economías europeas que estaban remitiendo al extranjero un gran número de emigrantes y que a la vez comenzaban a industrializarse, como Noruega, Suecia, Dinamarca e Italia. La

reacción en Europa ante los cambios distributivos citados fue de signo proteccionista, principalmente en favor de la defensa de la agricultura cerealista, mientras que los sindicatos de obreros industriales mantenían posturas más favorables a la libertad de comercio.

El interés actual del trabajo de O'Rourke y Williamson es que apunta a que el retroceso en la integración comercial y financiera en la economía internacional de entreguerras tuvo bastante que ver con los efectos no deseados que sufrieron algunos grupos sociales con capacidad de influencia sobre las políticas económicas nacionales a lo largo del período inmediatamente anterior, poniendo así de relieve los riesgos que entraña el olvido de las posibles consecuencias distributivas de la globalización económica. Establecido este precedente volvamos la atención a la globalización actual y a algunas de sus consecuencias.

4.

¿Es el actual nacionalismo económico una respuesta a la competencia de las importaciones?

El factor desencadenante de la revisión que está teniendo lugar en lo referente a los efectos de la globalización comercial sobre el empleo y el bienestar de grupos concretos de trabajadores en los países desarrollados ha sido sin duda la rápida e intensa penetración en sus mercados de las importaciones de productos manufacturados procedentes de China. Durante la etapa maoísta de su política interna China había ido perdiendo posiciones en el ranking internacional de renta por habitante a la vez que mantenía un régimen económico en que los intercambios comerciales con el exterior se mantenían a un nivel muy reducido. Posteriormente, una importante reestructuración económica en los años ochenta del siglo pasado, emprendida tras la muerte de Mao y acompañada de la privatización de un buen número de empresas públicas ineficientes y de la incorporación del país a la Organización Mundial de Comercio, dieron un giro completo a la política económica china, lo que permitió explotar las ventajas comparativas de que el país gozaba para utilizar sus amplias reservas de mano de obra barata en la producción y exportación de productos industriales. De ese modo, entre 1995 y 2019 el nivel de vida chino, expresado en términos de ingreso medio por habitante a precios constantes, creció espectacularmente, multiplicándose por ocho según datos del Banco Mundial. El crecimiento económico de China y la expansión de sus exportaciones de productos manufacturados se aceleraron desde comienzos del siglo XXI, dando lugar a un auténtico *shock de oferta* expansivo a nivel mundial en este tipo de bienes, a la vez que a un *shock de demanda* internacional sobre las materias

primas y la energía que requería este ingente incremento de la producción industrial. Este gran país asiático pasó de representar el 3,5% de las exportaciones mundiales de productos manufacturados en 1999 al 20% de ese total en el año 2020. A efectos comparativos puede tenerse en cuenta que la Unión Europea en su conjunto dirigía a los mercados extracomunitarios en ese último año unas exportaciones de manufacturas que representaban el 14,8% del total mundial, mientras que las de los Estados Unidos suponían el 7,6% (datos de la Organización Mundial de Comercio). La irrupción rápida y masiva de productos manufacturados procedentes de China hizo notar su impacto sobre la producción y el empleo de las ramas industriales con las que estas mercancías competían en los países más desarrollados.

El caso de los Estados Unidos ha sido el más estudiado, ya que una destacada línea de investigación en economía en ese país se ha concentrado en los impactos a nivel local de las importaciones chinas, basándose en datos procedentes de la agregación territorial de unidades administrativas censales que forman mercados locales integrados de trabajo (Autor *et al.*, 2013, 2016). Las áreas del país más expuestas en función de la composición de su tejido económico a la presión de las importaciones chinas registraron una gran reducción del empleo en la industria manufacturera, y en una proporción elevada los trabajadores que perdieron su puesto de trabajo engrosaron las cifras del desempleo o acabaron abandonando la población activa. Los salarios se redujeron, especialmente fuera de la industria manufacturera,

reflejando el hecho de que el impacto de las importaciones no se limitó a las ramas industriales directamente implicadas sino que también influyó negativamente sobre otras actividades económicas afectadas por la reducción de la demanda local. De este modo, Autor *et al.* (2013) estimaron que un incremento de 1.000\$ por trabajador en la exposición a las importaciones chinas a lo largo de una década reducía en un 0,6 % la proporción de la población estadounidense en edad de trabajar ocupada en las manufacturas. Su conclusión fue que la creciente exposición a la competencia de las importaciones chinas puede explicar un 33% del declive del empleo en la industria manufacturera como proporción sobre la población en edad de trabajar de los Estados Unidos entre 1990 y 2000, y el 55% de dicho declive entre los años 2000 y 2007.

La emigración hacia otras localidades más prósperas no constituyó una vía de ajuste significativa ante la presión desencadenada por las importaciones. Contrariamente a lo que hubiera sido de esperar de acuerdo con la opinión prevaleciente sobre la elevada flexibilidad de funcionamiento de la economía norteamericana y sobre los efectos teóricamente previsibles de un impacto de este tipo, no se produjo un ajuste suave y rápido como respuesta a la contracción de la producción y el empleo en las localidades afectadas. Ni la recolocación en otras empresas locales de los trabajadores que acababan de perder su empleo ni la movilidad hacia otras zonas del país constituyeron mecanismos de ajuste efectivos, y además los efectos se dejaron sentir por períodos de tiempo prolongados, del orden de una década. Por ello una consecuencia indirecta fue el aumento de las transferencias de renta desde las administraciones públicas hacia las zonas que estaban soportando los efectos negativos de la penetración de las importaciones chinas:

subsidios de desempleo, tratamientos médicos, pagos federales por incapacidad laboral, pensiones, etc.

Una conclusión destacable es que el mercado de trabajo de los EE. UU. no reaccionó con la flexibilidad esperada, y que en los mercados locales de trabajo que se vieron afectados la proporción de personas ocupadas respecto a la población general cayó en paralelo con el declive del empleo manufacturero. La caída del empleo local fue incluso algo superior a la registrada en el sector manufacturero, por los efectos de demanda antes mencionados. El shock provocado por las importaciones no dio lugar a una modesta reducción a nivel nacional en el nivel de los salarios de los trabajadores de baja cualificación, contrariamente a lo esperado en el plano teórico, sino a caídas notables de la tasa de ocupación en aquellos mercados de trabajo locales que estaban soportando el impacto y a una reducción de la participación en la actividad económica de la población en edad de trabajar residente en esos lugares. La reflexión general a que estos hechos han dado lugar en cuanto a los efectos sobre el bienestar en los Estados Unidos del comercio con China, es que las ganancias netas que a corto plazo se derivan del mismo son mucho más reducidas que a largo plazo, y que la heterogeneidad a escala territorial en la magnitud de esos beneficios es también mucho mayor de lo que se suponía anteriormente. Esto se debe a que la obtención de una importante ganancia neta de bienestar para los Estados Unidos de resultados de este comercio depende críticamente de la mayor o menor tardanza con que se complete la reasignación de la fuerza de trabajo desde las industrias que han entrado en declive como consecuencia de la competencia de las importaciones chinas a otras actividades económicas en expansión, lo que frecuentemente debe implicar el

desplazamiento de los trabajadores hacia otras regiones.

En España se ha llevado a cabo un estudio que emplea un enfoque metodológico similar para los años 1999-2007, tomando las provincias como unidad geográfica de referencia (Donoso *et al.*, 2015). En ese lapso de tiempo las importaciones de productos industriales procedentes de China crecieron rápidamente, pasando de representar el 2,9% de las importaciones totales españolas al 7,7%, y concentrándose principalmente en maquinaria y equipo eléctrico, metales y otras manufacturas, y textiles, confección y calzado. En dos de los años analizados el ritmo de incremento de las importaciones chinas llegó a superar el 40%. Una coincidencia importante con el caso de los Estados Unidos es el fuerte impacto negativo sobre el empleo industrial, que es más intenso en el caso español, ya que por cada 1.000 dólares de incremento de las importaciones chinas por trabajador en una provincia a lo largo de cuatro años se observa una reducción del 2% en la proporción que representa el empleo manufacturero sobre la población en edad de trabajar residente en esa provincia. Como era previsible las caídas más fuertes de empleo se registran en aquellas provincias especializadas en producciones que compiten directamente con los productos industriales importados de China. Sin embargo no se observa el efecto a la baja sobre los salarios que sí tuvo en cambio lugar en los EE. UU. Este efecto relativamente mayor sobre el empleo que sobre los salarios es coherente con la mayor rigidez de las relaciones laborales en España, que habitualmente conduce a que los ajustes ante un impacto negativo sobre la demanda de trabajo se traduzcan en mucha mayor medida en términos de reducción de plantillas que en forma de congelación o reducción salarial. Tiene también que ver con el mayor peso en

la industria española que en la norteamericana de las producciones intensivas en trabajo poco cualificado, que son las más vulnerables a la competencia china. Por último en el caso español la caída del empleo industrial por la competencia de las importaciones chinas no dio lugar en el período de referencia a un aumento del desempleo o a una caída de la tasa de actividad de la población en edad de trabajar, debido probablemente al auge de la construcción de viviendas que estaba teniendo lugar por esas fechas.

Cabe esperar que los impactos de carácter económico que se acaban de destacar tengan consecuencias políticas, y esto es precisamente lo que han venido sugiriendo una serie de economistas y de especialistas en ciencia política que han destacado la erosión del consenso liberal que había presidido en la mayor parte de los actuales países desarrollados la segunda mitad del siglo XX. El crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial generó mejoras de bienestar que se difundieron a capas muy amplias de la sociedad, a la vez que la desigualdad en la distribución de la renta se mantenía bajo control, tanto en Europa como en los Estados Unidos. En el caso europeo a ello se sumó el desarrollo del Estado de Bienestar, y la combinación de la seguridad que este aportaba y de la mejora continuada en el poder adquisitivo de la población permitió que las políticas de liberalización económica mantuvieran un amplio respaldo político. Este respaldo se tradujo en la preferencia del electorado por partidos cuyos programas no ponían en cuestión el modelo económico-social dominante. Por el contrario, a lo largo de los últimos veinticinco años se ha venido produciendo una erosión del consenso público entorno a un modelo que a grandes rasgos puede sintetizarse como la suma de liberalismo económico, apertura exterior y protección social.

Desde comienzos del siglo actual se viene observando un deslizamiento general hacia posturas propias del nacionalismo económico por parte de las plataformas y programas adoptadas por bastantes partidos políticos, tanto entre los países más desarrollados como entre los principales países emergentes. En los países desarrollados, con la notable excepción del Canadá, una serie de indicadores han cuantificado desplazamientos en las preferencias expresadas en los programas políticos a favor de las restricciones a la inmigración, el populismo macroeconómico y las restricciones al comercio. En las economías emergentes los cambios se han manifestado preferentemente en forma de apoyo a políticas industriales enfocadas a sectores específicos y al populismo macroeconómico, pero las posturas a favor del proteccionismo comercial y en contra del multilateralismo han ganado respaldo popular tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes. La protección frente a la inversión directa extranjera, las restricciones a la inmigración y el rechazo al multilateralismo han estado más presentes en los programas de los partidos de derechas, mientras que las políticas industriales en beneficio de sectores económicos concretos, la tolerancia frente a la concentración de empresas y el populismo en materia macroeconómica – sintetizable en una baja consideración del riesgo de inflación o del derivado de los desequilibrios presupuestarios – son rasgos más vinculados a los partidos de izquierda. No parece en cambio que pueda observarse un sesgo ideológico diferenciador sobre el eje derecha/izquierda en relación al grado de apoyo al proteccionismo comercial (de Bolle y Zettelmeyer, 2019).

En los Estados Unidos el escenario sociopolítico muestra un aumento de la desigualdad social, una radicalización hacia la derecha del

Partido Republicano y un rechazo a la liberalización comercial, en temas como el comercio con China o los acuerdos tipo NAFTA con México y Canadá, por parte de grupos sociales cada vez más amplios. Un estudio en profundidad del comportamiento del electorado en las regiones más expuestas a la competencia de las importaciones de productos manufacturados procedentes de China ha permitido constatar que en dichas áreas se ha producido un desplazamiento general hacia la derecha de la representación política, y a la vez una polarización del electorado hacia opciones más radicales, tanto dentro del espacio político de la derecha como del de la izquierda. En los distritos en que se ha producido una elevación significativa del grado de exposición a las importaciones chinas ha aumentado la probabilidad de elección para el Congreso de un representante del Partido Republicano, y esa ganancia electoral se han producido a favor principalmente de los candidatos más conservadores de dicha formación política en las elecciones que han tenido lugar entre 2010 y 2016 y a costa de los candidatos más moderados del Partido Demócrata (Autor *et al.*, 2020). Es interesante destacar que esa evolución ha caracterizado a los distritos electorales en que la población residente es mayoritariamente blanca y no hispánica. En cambio, en los distritos electorales, bastante menos numerosos, en que la mayoría de la población la forman hispanos y/o miembros de otras minorías étnicas el comportamiento electoral ha sido distinto, ya que los electores han favorecido a los candidatos del ala izquierda del Partido Demócrata –demócratas ‘liberales’ según la terminología política habitual en los EE. UU.–, a costa de otros candidatos más moderados. La polarización ideológica se ha producido tanto en las zonas donde predomina la población blanca no hispánica como en las otras, principalmente a costa en ambos casos de los

candidatos más moderados del Partido Demócrata, y la ganancia neta de escaños cuando se tiene en cuenta el conjunto de ambos tipos de distrito ha ido claramente en beneficio del Partido Republicano a lo largo del período mencionado. Otros indicadores referidos a las áreas donde más han crecido las importaciones chinas, como el sesgo ideológico de las cadenas de televisión que han ganado cuota de mercado en ellas, la orientación de las donaciones de fondos en las campañas electorales, o el voto en las elecciones presidenciales, apuntan en la misma dirección: polarización ideológica y desplazamiento del cuerpo electoral hacia la derecha, si bien esta última tendencia parece haber operado casi exclusivamente en las zonas con claro predominio de una determinada composición étnica, la formada por blancos no hispánicos.

Puede afirmarse que los votantes de los mercados locales de trabajo en que los empleos y salarios en la industria manufacturera se han visto en riesgo por la competencia china han asumido el mismo tipo de opinión popular prevaleciente en cuanto a la causa de las dificultades económicas por las que atravesaban, culpando al comercio con China, pero han buscado el remedio poniendo su confianza en actores políticos de ideologías muy distintas. Se ha sugerido al respecto que una parte importante de la explicación puede encontrarse en que las adversidades económicas han reforzado la identidad de grupo, y que este refuerzo del sentimiento identitario se ha producido en mayor medida sobre líneas de diferenciación étnica que sobre líneas de clase social. El conflicto político en los Estados Unidos se ha planteado más en términos de nacionalismo frente a cosmopolitismo que en términos redistributivos entre clases o grupos sociales, dando un fuerte impulso a las demandas de

proteccionismo comercial (Grossman y Helpman, 2018, Gennaioli y Tabellini, 2019).

En Europa se ha producido simultáneamente un aumento del peso electoral de la extrema derecha y un desplazamiento hacia un tipo de plataforma política que puede calificarse como de 'nacionalismo económico'. Los rasgos principales de esta plataforma serían la oposición al multilateralismo y a las instituciones supranacionales – incluyendo en algunos casos a la propia Unión Europea –, el apoyo a políticas económicas más conservadoras – con frecuentes referencias a la rebaja de impuestos y con pérdida de apoyo a las políticas de redistribución de la renta –, y una narrativa política tendente a apelar al orgullo nacional y a los sentimientos identitarios de los votantes. Aunque la gran recesión que siguió al desencadenamiento de la crisis económico-financiera en 2008, y la subsiguiente crisis del euro, han contribuido de forma muy significativa a esta evolución, un factor muy destacable ha sido la reacción ante los efectos de la globalización económica.

Un impacto económico de gran calibre vinculado a la globalización en Europa ha sido la aceleración de la entrada de importaciones chinas, que entre 1988 y 2007 pasaron de representar un 1% a un 7% de las importaciones, en un período en que el total de importaciones se dobló en términos reales. Se ha contrastado mediante un análisis estadístico el efecto de este shock sobre el comportamiento electoral de las regiones de 15 países europeos, teniendo en cuenta el grado de exposición de cada región a dichas importaciones en función de las características de su tejido productivo y distinguiendo entre cuatro grandes familias políticas: derecha proteccionista, derecha liberal, izquierda liberal e izquierda proteccionista. Los resultados señalan la existencia de una relación positiva y estadísticamente significativa

entre el shock de importaciones señalado y el voto a partidos de la derecha proteccionista, mientras que dicha relación es negativa y también estadísticamente significativa para el voto a la izquierda liberal, sin que se haya encontrado evidencia que vincule de forma estadísticamente significativa el shock y el voto a partidos de las otras dos familias ideológicas. El electorado habría ido abandonando el voto tradicional a partidos socialdemócratas en favor de partidos de derecha o extrema derecha defensores del nacionalismo económico (Colantone y Stanig, 2018). Las conclusiones de este análisis se han visto reforzadas con datos de votantes individuales obtenidos del *European Social Survey* a los que se asigna el correspondiente shock de importaciones según la región de residencia, confirmándose que aquellos que viven en regiones donde este shock ha sido más fuerte muestran una mayor probabilidad de votar a partidos que adoptan posturas nacionalistas y aislacionistas y de apoyar a la derecha radical. Un resultado interesante es que este comportamiento refleja un malestar social ampliamente difundido en las regiones que soportan en mayor medida esta competencia de las importaciones, ya que el efecto electoral no se limita a personas empleadas en la industria manufacturera al afectar también a otras en principio más protegidas de dicha competencia, como empleados del sector público y trabajadores de los servicios.

También en el Reino Unido se han llevado a cabo análisis basados en la metodología desarrollada por Autor y sus colaboradores, intentando captar las consecuencias políticas de la creciente exposición a las importaciones chinas en diversas zonas del país entre 1999 y 2008 (Steiner y Harms, 2021). Los resultados son de interés pues no sólo muestran una mayor proclividad a adoptar posturas nacionalistas entre los residentes

en las regiones más afectadas por la competencia de dichas importaciones, sino que también esas personas reaccionan mostrándose a la vez más críticas con la pertenencia del país a la Unión Europea y con la inmigración, y siendo más escépticas respecto a la cooperación internacional. Es el conjunto de aspectos vinculados a la globalización el que se ve afectado, ya que el panel de datos de actitudes individuales que manejan los autores de esta investigación así lo muestra, haciendo crecer como resultado las posturas favorables al aislacionismo y al nacionalismo.

En algunos países europeos se ha constatado no sólo una vinculación entre las dificultades económicas experimentadas a nivel individual y el apoyo a partidos de la derecha radical, sino también entre esas dificultades y la adopción de posturas negativas frente a la inmigración. En Suecia se ha hecho uso de datos referentes al número de notificaciones de despido por demarcaciones electorales –usándolo como indicador de dificultades económicas– para establecer su posible vinculación con los resultados registrados en las elecciones nacionales celebradas entre 2006 y 2010 (Dehdari, 2022). Se ha encontrado una relación de causalidad entre las notificaciones cursadas a trabajadores nativos de bajo nivel de cualificación y el apoyo de estos trabajadores al partido de extrema derecha Demócratas Suecos (DS), de tal modo que por cada notificación se produce estadísticamente un incremento entre 0,17 y 0,45 votos a ese partido. Se calcula por tanto que a este efecto le correspondería un 31% del incremento total de votos a DS registrado entre los dos años mencionados. Un rasgo muy característico de DS es su actitud abiertamente contraria a la inmigración, por lo que cabe interpretar que muchos trabajadores suecos de cualificación educativa relativamente reducida atribuyen a la inmigración una gran responsabilidad en su percepción

del riesgo de experimentar una situación de desempleo.

El estudio sueco ofrece también información complementaria de interés. En primer lugar el efecto mencionado no se detecta entre los trabajadores que cuentan con educación superior, y entre los trabajadores suecos menos cualificados es de mayor intensidad cuanto más baja es la cualificación educativa de los trabajadores inmigrantes que están presentes en el mismo distrito electoral¹⁰. En segundo lugar se ha pretendido comprobar si la actitud contraria a la inmigración opera a la vez que una reacción de rechazo a la globalización, y para ello se ha introducido en el análisis el apoyo electoral a un partido situado a la izquierda de la socialdemocracia, el Partido de la Izquierda (PI), ya que este partido comparte con DS una posición de nacionalismo económico y de oposición a las organizaciones supranacionales, aunque obviamente no coincide en otros postulados. Los resultados indican que el PI no se beneficia electoralmente de la mayor percepción del riesgo de desempleo que las notificaciones de despido inducen entre los trabajadores nativos con menor grado de cualificación educativa. En función de ello cabe suponer que la actitud de apoyo a la extrema derecha ante situaciones personales de dificultades

económicas no se vehicula preferentemente en el caso de Suecia a través de actitudes genéricamente contrarias a la globalización, sino muy específicamente anti-inmigración.

Ante un fenómeno como el que se viene destacando en diferentes ámbitos geográficos caben en principio dos reacciones por parte de las personas afectadas, que a su vez se traducirían en dos tipos alternativos de demandas electorales: obtener algún tipo de compensación que mitigue los efectos del shock, lo que daría lugar a una mayor demanda de políticas de redistribución de la renta y a un mayor gasto público, o bien reclamar un mayor proteccionismo. Tradicionalmente la primera opción es la que ha configurado el comportamiento de los gobiernos occidentales a lo largo de los 'años dorados' de fuerte crecimiento económico que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial, mediante el uso de las prestaciones del Estado del Bienestar para apoyar a los colectivos que experimentaban dificultades como consecuencia de la liberalización comercial. Es sintomático al respecto que haya sido en economías pequeñas y muy abiertas a los mercados internacionales donde se han edificado Estados de bienestar más generosos y donde el gasto público ha tenido un peso particularmente relevante (Rodrik, 1998). El

¹⁰ La literatura económica sobre la inmigración ha destacado tradicionalmente que la actitud frente a ella se ve influida por las características que reúne el factor de producción autóctono que se ve más directamente afectado. Cuando las características de los inmigrantes se contemplan como *complementarias* de las del factor de producción autóctono, pudiendo potencialmente reforzar su productividad, como ocurre cuando interactúan trabajadores autóctonos poseedores de mucho capital humano con inmigrantes de cualificación muy inferior, la actitud es generalmente positiva. Cuando son *competitivas*, lo que ocurre si por ejemplo trabajadores inmigrantes de bajo nivel educativo acceden a áreas donde predominan trabajadores nativos de similar cualificación y acceden a puestos de trabajo que demandan habilidades también similares, es más fácil encontrar

posturas negativas frente a la inmigración. Sin embargo, y como se expone después en el texto, algunos estudios recientes han cuestionado este punto de vista reduciendo sustancialmente el papel de la inseguridad vinculada a los efectos de la inmigración sobre el mercado de trabajo en las actitudes adoptadas ante ella por parte de la población autóctona. Otro aspecto frecuentemente mencionado para explicar las actitudes contrarias a la inmigración es el supuesto riesgo de que la atención a los inmigrantes por parte de las instituciones del Estado del Bienestar merme los recursos disponibles para atender a la población autóctona. Sin embargo la evidencia empírica no muestra que el saldo entre contribuciones fiscales y prestaciones recibidas por parte de los inmigrantes sea en general negativo para la Hacienda Pública del país receptor.

momento político actual apunta más bien en la otra dirección, la del nacionalismo económico y el aislacionismo.

¿Porque los votantes de las comunidades locales más duramente afectadas por el lado negativo de la globalización – trabajadores en empresas manufactureras principalmente – reaccionan en forma contraria a lo que teóricamente cabría esperar, abandonando a los partidos de izquierda a los que en el pasado apoyaron? ¿Cuál es la razón de que dentro de la constelación de fuerzas políticas que recelan de la globalización, las de derecha hayan venido obteniendo un éxito electoral muy superior a las de izquierda en la mayoría de países de Europa? No existe una respuesta sencilla a estas preguntas. Una de las más plausibles es que en la actualidad muchos votantes simplemente desconfían ya de la capacidad del sector público para efectuar operaciones de redistribución de la renta de la magnitud necesaria como para hacer frente a las consecuencias negativas de una globalización que está muy avanzada. Esta desconfianza sería coherente con la dificultad que representan las fórmulas de evasión fiscal a nivel internacional – paraísos fiscales, capacidad de eludir la presión fiscal de países concretos por parte de las grandes empresas tecnológicas – de cara a gravar suficientemente unas bases imponibles que son ahora muy móviles. Se habría visto también respaldada por el sesgo excesivo hacia la austeridad fiscal de las políticas impuestas por las instituciones europeas a raíz de la reciente crisis económica. Un segundo aspecto a tener en cuenta es la amalgama en algunas plataformas políticas de las propuestas nacionalistas o aislacionistas en el terreno del comercio internacional y del rechazo a otorgar capacidad de decisión a entidades supranacionales, con otras propuestas de signo conservador en la política económica interna dirigidas a rebajar los impuestos,

aunque esto último sea a costa de mermar la dimensión o la calidad del Estado del Bienestar. Esta combinación de bajos impuestos y menor oferta de servicios públicos puede resultar atractiva para aquellos sectores de las clases medias europeas, que ya en la actualidad recurren al sector privado para cubrir muchas de sus necesidades en materia de servicios educativos y sanitarios. A ello habría finalmente que añadir elementos de rechazo al multiculturalismo y a la inmigración. De este modo, las propuestas de nacionalismo económico procedentes de la derecha del espectro político poseerían una mayor capacidad para apelar a un público amplio que las procedentes de la izquierda, y al involucrarse en una narrativa nacionalista e identitaria lograrían evitar que las contradicciones que este tipo de propuestas pudieran plantear para el electorado de clase trabajadora se hicieran demasiado evidentes.

Parece por tanto que los sentimientos contrarios a la inmigración han jugado un papel importante en el desplazamiento del electorado hacia posturas de nacionalismo económico, como el caso del Brexit ha puesto de relieve. Sin embargo no se ha constatado una presencia desproporcionadamente elevada de inmigrantes en las zonas del Reino Unido donde el voto a favor de la salida de la Unión Europea fue mayoritario. La relación de causalidad parece haber ido más bien en la otra dirección: fueron las dificultades económicas por las que atravesaban determinadas zonas del Reino Unido las que influyeron para que en ellas aparecieran signos de rechazo y de distanciamiento cultural hacia los inmigrantes. Este tipo de análisis representa una alternativa al que se ha estado describiendo anteriormente que seguía una línea explicativa muy centrada en las consecuencias económicas inmediatas de la globalización, haciendo frecuentemente mención al papel desempeñado por las importaciones

de productos manufacturados procedentes de países con bajos costes salariales. De hecho, toda una línea de investigación sostiene en la actualidad que no es la inseguridad económica la causa principal de la reacción populista – con su componente nacionalista – que se viene observando en algunas sociedades desarrolladas, y que se trata fundamentalmente de una reacción contraria a los nuevos valores culturales que han ido impregnando estas sociedades. Esta reacción afecta a aquellos grupos sociales que observan una erosión de su estatus social y una pérdida de influencia de sus puntos de vista, y entre los que predominan adultos ya maduros de raza blanca y de sexo masculino con bajo nivel educativo (Inglehart y Norris, 2016). Se ha sugerido que la identificación personal con la idea de nación puede verse reforzada como mecanismo de compensación psicológica cuando otras formas de identificación de grupo, como la clase social, se ven erosionadas como consecuencia del declive de estatus social de dichos grupos. Este tipo de preferencias identitarias tiende a reducir el apoyo a las políticas redistributivas por parte de los estratos más pobres de la población (Shayo, 2009). A ello puede también haber contribuido cierto desdibujamiento de los perfiles de los grupos sociales, a medida que se ha transitado en las sociedades avanzadas desde una fuerte presencia del trabajo industrial a un absoluto predominio de sectores de servicios muy diversificados.

La respuesta en términos de rechazo por parte de la población que reside en áreas en declive a un 'statu quo' caracterizado por la concentración del dinamismo económico en las grandes ciudades y lo que se percibe como falta de interés por parte de quienes gestionan las políticas de desarrollo económico en la promoción de las áreas menos favorecidas ha añadido un componente

geográfico a la reacción populista (Rodríguez-Pose, 2018).

Al igual que ocurre con otros fenómenos sociales complejos, el populismo, entre cuyos rasgos se puede frecuentemente encontrar alguna versión del nacionalismo, no puede explicarse a partir de un único factor. Por ello es importante insistir en que junto a los factores económicos también otros elementos, como la ansiedad ante los cambios socioculturales desencadenados por la inmigración, la oposición a la integración política europea o la desafección frente a cambios culturales de signo progresista, están jugando un papel relevante. Incluso aspectos que previamente siempre se interpretaban en clave económica, como la oposición a la inmigración, cuando se analizan en profundidad adquieren un significado más complejo. El hallazgo de una correlación negativa y estadísticamente significativa entre la actitud ante la inmigración y el nivel educativo se ha interpretado tradicionalmente como evidencia de la inquietud generada entre personas nativas de bajo nivel de cualificación ante la competencia en el mercado de trabajo que pudieran ejercer los inmigrantes. Sin embargo, los bajos niveles educativos están frecuentemente *también* relacionados con niveles elevados de etnocentrismo y baja tolerancia ante personas ajenas al grupo a que se pertenece. De este modo la oposición a la inmigración no estaría reflejando únicamente una preocupación ligada a sus consecuencias sobre el mercado de trabajo, sino una inquietud de orden más general entre algunas personas nativas ante el declive de la homogeneidad cultural en países de población predominantemente blanca y de religión cristiana (Margalit, 2019).

Se ha podido comprobar que las características personales de los inmigrantes

–capacidad de obtención de ingresos, país de origen, religión, edad etc. – juegan un papel destacado a la hora de determinar la actitud ante ellos de las personas nativas del país que los recibe, y en toda una serie de experimentos sociales basados en encuestas a personas nativas se ha encontrado que las evaluaciones efectuadas sobre los potenciales inmigrantes escasamente varían de acuerdo con las habilidades o cualificaciones de los encuestados o con su posición en relación al mercado de trabajo. Parece existir una preferencia general por la admisión de inmigrantes cualificados frente a los no cualificados, con independencia del nivel de cualificación propio de la persona nativa, y la actitud favorable a la inmigración de cualquier tipo aumenta con el nivel educativo de la población autóctona del país receptor. Además, los estudios basados en experimentos en que se ofrece a distintos grupos de participantes información diferente en cuanto al tema sometido a investigación –por ejemplo en cuanto a las características de aquellos inmigrantes que los sujetos participantes estarían mejor dispuestos a admitir en el país– parecen en definitiva indicar que cuando las consideraciones económicas influyen en la actitud que se adopta ante la inmigración lo hacen principalmente a través de su impacto global estimado sobre el conjunto de la sociedad y no directamente sobre la percepción de sus efectos para el bolsillo de la persona encuestada (Hainmueller *et al.*, 2015, Margalit, 2019).

En la misma línea señalada, estudios basados en la explotación de los datos para 21 países europeos contenidos en el *European Social Survey* de 2002, han tratado de estimar el grado de importancia relativa asignada al impacto sobre los salarios y la fiscalidad de la inmigración, por comparación con sus efectos sobre la cultura local y la vida social, reflejados en la preferencia de las personas

por compartir con sus conciudadanos un mismo idioma, costumbres y etnicidad. La conclusión alcanzada es que estos últimos factores son entre dos y cinco veces más importantes que las preocupaciones de carácter económico a la hora de determinar la variación entre la población de las actitudes ante la inmigración. Por otra parte las diferencias observadas ante este fenómeno entre personas con alto y bajo nivel educativo responden principalmente a la mayor influencia que las personas con menos educación formal otorgan a los factores culturales tradicionalmente compartidos por la población autóctona (Card *et al.*, 2012).

A la vista de lo que antecede, cabe pensar que en vez de enfatizar alternativamente los factores culturales y los económicos para dar cuenta de las reacciones políticas ante la globalización, es más apropiado entender que se trata de explicaciones íntimamente interrelacionadas pero dotadas cada una de capacidad de influencia por sí misma (Colantone y Stanig, 2019). Muy probablemente las consecuencias distributivas de la globalización, cuando afectan de forma negativa y especialmente significativa a regiones o colectivos sociales específicos, crean las condiciones para que en el escenario político se conformen opciones que se sitúan al margen de las principales corrientes ideológicas tradicionales. Sin embargo hace falta algo más para que a partir de ahí se consoliden movimientos populistas que incluyan en su ideario alguna versión del nacionalismo económico. En concreto hace falta una narrativa que oriente la movilización política y señale donde se sitúa la línea que define la división social que marca la diferencia entre ‘ellos’ y ‘nosotros’. En unos casos la divisoria es fundamentalmente cultural, entre población autóctona y extranjeros o minorías étnicas, en otros casos lo que se contraponen son las ‘élites’ o los ‘expertos tecnócratas’ frente al

‘pueblo’. Según la posición a lo largo del eje derecha/izquierda, y según también la posición del país donde se desarrolla el movimiento populista en la escala de desarrollo económico, ese movimiento subrayará en mayor o menor medida una u otra línea de división social.

Resulta peculiar en todo caso que, especialmente en algunos países y sobre todo en los EE. UU., se haya incidido tanto en el impacto negativo de la liberalización comercial sobre los salarios o el empleo de la población que no ha accedido a la educación superior, cuando es ampliamente reconocido que no representa la causa más destacada del aumento de la desigualdad interna en la distribución de la renta. De nuevo la explicación para este hecho no puede abordarse desde una perspectiva estrictamente económica. Para entender porque se ha otorgado esa importancia exagerada al comercio con los países en desarrollo para explicar la desigualdad en los países desarrollados resulta útil establecer una distinción entre el tipo de desigualdad que la población está generalmente predispuesta a aceptar, por encontrarle justificación, y la que le resulta inaceptable por su origen. Dentro de la primera categoría entraría la desigualdad motivada por factores de éxito y de diferenciación social basados en la innovación, la posesión de conocimientos específicos muy altamente valorados o la habilidad en la gestión empresarial. En cambio una gran parte de la población rechaza que el éxito empresarial vaya acompañado del recurso a importaciones que aprovechen un trabajo desarrollado en condiciones insalubres en países en vías de desarrollo o, en forma más general, que la capacidad competitiva de los productos de importación se base en condiciones de trabajo que violan claramente las reglas ambientales, sanitarias y de seguridad que en cambio son obligatorias para las empresas

que operan en el mercado interno del país importador. Este controvertido tema del ‘comercio justo’ puede haber estado, por los dilemas morales que implica, al margen de la teoría clásica del comercio internacional pero ha contribuido a que los movimientos antiglobalización en los Estados Unidos se hayan orientado en mayor medida a rechazar el comercio con China o con Méjico que a oponerse a la automatización del trabajo industrial o a las nuevas tecnologías de producción cuyas consecuencias sobre la distribución de la renta son más importantes (Rodrik, 2018b).

La mayoría de los economistas no suele cuestionar la plena aceptación sin restricciones a la importación del comercio con países en desarrollo que pagan salarios más bajos, puesto que ello refleja por lo general menores niveles de productividad y alternativas de empleo peor remuneradas –por ejemplo en el sector agrícola– para los trabajadores empleados en las industrias exportadoras de estos países. Lo que se considera problemático es la competencia de las importaciones procedentes de estos países cuando su producción se basa en normas que claramente violan el consenso social en el país importador, como cuando se dan condiciones explícitas de represión de los derechos de los trabajadores. La situación es entonces similar al rechazo que provoca la existencia de paraísos fiscales o la falta absoluta de respeto a las normas de protección del medio ambiente. En estas condiciones la opinión expresada por algunos expertos en el marco de un amplio trabajo, dirigido por dos destacados economistas, Olivier Blanchard y Jean Tirole (2021), es que se estaría planteando una situación de ‘dumping social’ con consecuencias distributivas significativas que harían aceptable la aplicación de medidas que restringieran la importación. La recomendación que algunos de

estos expertos formulan se dirige a la ampliación del conjunto de salvaguardas ya previstas por la Organización Mundial de Comercio y que permiten bajo ciertas condiciones el incremento temporal de la protección frente a las importaciones. Se asume que estas restricciones al comercio deberían partir de un proceso previo de investigación que determinara en qué medida las importaciones en cuestión están realmente amenazando las normas sociales a proteger, y que tuviera en cuenta mediante un debate público los puntos de vista de los grupos que pudieran resultar adversamente afectados.

5.

Algunas posibles respuestas

La capacidad de reacción de los gobiernos nacionales para tomar en cuenta los intereses de aquellos de sus ciudadanos que se han visto negativamente afectados por la globalización constituye un factor importante para frenar el ascenso del nacionalismo económico y evitar sus derivadas políticas. Si la globalización conduce en los países desarrollados a una mayor desigualdad en la distribución de la renta, debido a sus efectos asimétricos sobre la remuneración de los factores de producción, una respuesta de carácter compensatorio requerirá muy probablemente una política impositiva que modifique a favor de las personas afectadas la distribución interna de la renta. Si la mayoría de ellas se sitúa en la parte inferior de dicha distribución eso comportará una mayor presión fiscal sobre aquellas otras personas que están mejor dotadas de capital o que cuentan con conocimientos y habilidades superiores. Ahora bien, una de las características de la globalización es la mayor movilidad tanto del capital como de los profesionales altamente cualificados - los que cuentan con más 'capital humano -, y si quienes detentan estos recursos prevén una reducción de la rentabilidad que pueden obtener de los mismos en el país de residencia es muy probable que una parte significativa de ellos opte por trasladarse a una jurisdicción fiscal en el extranjero que sea más benévola para sus intereses, lo que estaría marcando unos límites muy evidentes a la capacidad de expansión del gasto público financiado con impuestos.

Ante la situación mencionada los decisores políticos se enfrentan a una alternativa. Una primera posibilidad es desplazar la carga

fiscal hacia aquellas bases imponibles menos móviles, aligerando la presión sobre los ingresos de las sociedades mercantiles y sobre las rentas del capital, a cambio de mantenerla o elevarla sobre las rentas del trabajo y el consumo. Es la senda que, a grandes trazos y a juzgar por la información disponible, han seguido los países desarrollados pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En estos países se ha observado para el período 1965-2018, una disminución del gravamen efectivo de las rentas del capital, debido principalmente a una reducción de la presión fiscal sobre los beneficios empresariales, y un aumento del gravamen sobre las rentas del trabajo (Bachas *et al.*, 2022). En paralelo se ha producido además una reducción de la progresividad en la fiscalidad de las rentas del trabajo, ya que la tasa efectiva de gravamen ha aumentado para el grueso de los perceptores, pero ha disminuido para el 1% de perceptores con mayor nivel de ingresos, que son presumiblemente los que gozan de una mayor movilidad para desplazarse entre distintas jurisdicciones fiscales. Por esta vía indirecta la globalización ha contribuido a aumentar la desigualdad en la distribución de la renta (Egger *et al.*, 2019).

Una posibilidad alternativa es orientar el gasto público no tanto hacia las transferencias directas de renta –subsidijs de desempleo, pensiones etc.– sino hacia la financiación de una mayor dotación de bienes públicos –esfuerzo en I+D, gasto público en educación, inversión en infraestructuras– así como hacia una mejora en el funcionamiento de las instituciones del país. Con ello

podría lograrse un efecto positivo sobre la productividad que elevaría la rentabilidad de aquellos factores de producción que cuentan con mayor capacidad para 'votar con los pies' desplazándose al extranjero y se favorecería la retención en el país de su capacidad fiscal contributiva (Boix, 2011).

Las dificultades para instrumentar en la práctica la segunda alternativa que se acaba de mencionar son diversas. En primer lugar sus efectos positivos no serían inmediatos, lo que significa que si se opta por esta vía el electorado experimentará en primer lugar el aumento de la presión fiscal y sólo más adelante las mejoras en términos de modernización de la economía y de mejora de la productividad. Aquí hay que hacer notar que los países del Sur y del Este de Europa que se incorporaron a la Unión Europea a lo largo de los últimos 40 años han gozado de unas circunstancias excepcionalmente favorables para superar este inconveniente, al haber podido elevar sustancialmente la proporción de su gasto en inversión pública sobre el PIB gracias al apoyo prestado a sus proyectos en materia de medio ambiente, infraestructuras de comunicaciones, estructuras agrarias y educación por parte de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión europeos.

Un segundo problema que surge cuando se pretende reequilibrar la balanza a favor del gasto en bienes públicos frente a transferencias individuales es el progresivo envejecimiento y la creciente longevidad de la población en los países desarrollados. Para aquella parte de la población ya retirada de la actividad económica, que constituye una proporción creciente del total, el gasto en pensiones es prioritario, mientras que el destinado a mejorar la educación o a fomentar la innovación en las empresas juega un papel más secundario. Adicionalmente, en mercados de trabajo duales como los de algunos

grandes países de la Europa continental, un segmento muy amplio de trabajadores se encuentra fuertemente protegido frente al despido, aunque la contrapartida sea la presencia de otro segmento de trabajadores más jóvenes con contratos temporales y mayor precariedad. Los primeros se encuentran, en virtud de la protección que les otorga la legislación laboral, relativamente aislados de la presión competitiva derivada de los mercados internacionales, por lo que en la práctica no cabe esperar que manifiesten un gran interés por seguir la estrategia señalada y centrada en el incremento de la oferta de bienes públicos.

Un aspecto a tener siempre en cuenta cuando se pretende conciliar la evidencia de que la liberalización comercial y la globalización económica inducen ganancias de bienestar a escala global, con las reacciones en su contra basadas en el nacionalismo económico es la distinta escala temporal que corresponde a ambas. Las ganancias de la globalización no siempre son inmediatas, porque tampoco es inmediata la reasignación sectorial y territorial de los recursos productivos que resulta necesaria para que se materialicen. Sin embargo, la reacción política contraria a la globalización y motivada por algunas de sus consecuencias desfavorables en mercados de trabajo de alcance local o regional, puede ser mucho más rápida. La clave está en saber si esa reacción es reversible más allá del corto plazo o si conducirá a consolidar un mayor proteccionismo comercial. Al modelizar las condiciones de las que depende el carácter transitorio o duradero de la reacción antiglobalizadora se ha encontrado (Blanchard y Willmann, 2022) que además de la ya señalada falta de flexibilidad para el ajuste del mercado de trabajo, un aspecto también crucial es el grado de desigualdad que inicialmente existe en cada país en la distribución de la renta, que a su

vez se relaciona con el grado de desigualdad en la distribución de las dotaciones de capital humano – principalmente recursos educativos acumulados- entre la población. Una fuerte concentración del capital humano en los estratos de renta más alta da lugar a un sesgo excesivo hacia dichos grupos de las ganancias derivadas de la globalización. En este sentido los impactos sobre la distribución de la renta derivados del comercio serían parecidos a los que proceden del sesgo hacia el empleo de trabajo altamente cualificado que resulta de la onda actual de cambio tecnológico, y estaría favoreciendo a grupos sociales similares. Siguiendo este razonamiento los impuestos progresivos sobre la renta o los sistemas de renta mínima universal no serían suficientes para frenar una reacción proteccionista entre los grupos sociales perjudicados. Reducirían la desigualdad pero no evitarían que una parte de los votantes mantuviera un interés racional en elevar barreras comerciales para incrementar la demanda interna del tipo de trabajo que está en condiciones de ofrecer. El aumento en el esfuerzo educativo permitiría en cambio elevar la formación de capital humano con carácter general y frenar la presión a favor del proteccionismo, pero estos resultados positivos sólo se materializarían en caso

de que las políticas educativas indujeran una convergencia entre los niveles de capital humano de los distintos estratos de la población. Si por el contrario sólo contribuyeran a aumentar más la distancia entre el capital humano de los sectores ya más cualificados y el resto de la población entonces serían inefectivas para ese fin ya que no evitarían el incremento de la polarización política¹¹.

En la práctica algunos países han puesto en marcha programas específicos de protección social dirigidos a los trabajadores afectados por el comercio internacional. Entre ellos destacan el *Trade adjustment assistance program* para trabajadores, empresas y agricultores de los Estados Unidos¹² y el *European Globalization Adjustment Fund* de la Unión Europea¹³. En ambos casos se trata de iniciativas de apoyo que han tenido un alcance muy limitado en términos cuantitativos, representando una parte muy pequeña de los esquemas generales de protección social aplicados en ambas áreas, que son los que siguen representando la mejor opción compensatoria, especialmente en aquellos países europeos que han creado un potente Estado del Bienestar.

¹¹ Blanchard y Willman (2022) apuntan a los Estados Unidos de Trump y al Reino Unido del Brexit como países que destacan entre los más desarrollados por su desigualdad económica interna y por la inmovilidad intergeneracional en los niveles de ingreso, lo que habría promovido en ellos el triunfo de opciones políticas vinculadas al nacionalismo económico.

¹² El programa norteamericano establece una serie de requisitos para que un trabajador pueda beneficiarse del mismo. Debe poderse constatar que se ha perdido el trabajo debido a un incremento de las importaciones, a un desplazamiento de la producción a otro país o como consecuencia del impacto ocasionado sobre una empresa proveedora o usuaria de los bienes o servicios ofrecidos por la empresa directamente afectada. Los beneficios posibles que el trabajador puede recibir son de diverso tipo: pagos por desempleo, subsidios salariales,

compensación de los gastos por formación y cobertura de los gastos para el desplazamiento a otras localidades y para la búsqueda de empleo.

¹³ El programa europeo pretende apoyar a trabajadores que han perdido su empleo por diversas causas vinculadas a la reestructuración productiva, y no solamente debido a los efectos de las importaciones, tales como la automatización, transición energética, efectos de la pandemia del COVID, etc. Proporciona ayuda directamente dirigida a los trabajadores afectados, no a las empresas, y durante un período de tiempo limitado. Financia entre un 60% y un 85% del coste de los proyectos dirigidos a facilitar el acceso a un nuevo puesto de trabajo, obtener una recualificación profesional o montar un negocio propio. Durante el período 2021-27 este programa cuenta con un presupuesto anual de 210 millones de euros.

6.

De vuelta al ‘trilema’

¿Resulta inevitable que en un sistema mundial de estados soberanos, en que ahora predominan numéricamente las democracias parlamentarias, determinadas mayorías ocasionales de votantes rechacen la globalización al sentirse perjudicados por sus consecuencias económicas? Se ha podido ver con anterioridad que una posible respuesta a esta pregunta consiste en aplicar restricciones sobre alguno de los tres vértices del *trilema* de Rodrik: soberanía nacional, democracia para seleccionar opciones alternativas de política, y globalización. No es sin embargo la única posible.

Es necesario señalar en primer lugar que la opción a favor de restringir la democracia, para preservar la globalización y el sistema de estados nacionales soberanos, no debe entenderse en sentido estrictamente literal. Fundamentalmente se trata, en el contexto de los temas que aquí se abordan, de aislar determinadas áreas de decisión económica de la confrontación política directa, y pueden citarse como ejemplos la política monetaria y la política comercial exterior aplicadas en varios países desarrollados. En el primer caso el instrumento habitual consiste en dotar de independencia al correspondiente Banco Central, al objeto de obtener una mayor credibilidad en la lucha contra la inflación, favoreciendo así una más rápida reducción de las expectativas de alzas de precios por parte de la población y evitando comportamientos oportunistas de los gobiernos en función del ciclo electoral. En el caso de la política comercial dicho aislamiento respecto a la escena política interna se produce en Europa trasladando las decisiones en ese

terreno al nivel supranacional de la Unión Europea, opción en cualquier caso imprescindible por haberse establecido desde ya hace varias décadas una Unión Aduanera entre los países miembros. En los Estados Unidos la separación entre las preferencias de la base electoral y las decisiones del poder ejecutivo en este terreno se ha producido reduciendo la capacidad del Congreso para interferir en la negociación de los tratados comerciales mediante procedimientos que tienden a limitar el control legislativo de dicha negociación, como la *Fast Track Authority*, actualmente denominada *Trade Promotion Authority*, que otorga al Presidente amplios poderes de negociación de tratados comerciales internacionales, dentro de unos objetivos marcados por un Congreso, que sólo puede votar a favor o en contra del proyecto, pero no enmendarlo sucesivamente. Este procedimiento, aplicado en el caso del NAFTA, ha permitido a los Estados Unidos aprobar tratados comerciales que de otro modo difícilmente hubieran podido superar una larga tramitación.

En lo que atañe al segundo vértice, el concerniente a la soberanía, los ejemplos se circunscriben en la práctica al caso de la Unión Europea. La restricción aplicada al concepto tradicional de soberanía ha consistido en el desplazamiento de determinadas funciones de los poderes públicos a un nivel supranacional, sin prescindir por ello de estructuras estatales que siguen conservando amplísimas competencias. De este modo se han cedido parcelas importantes de la soberanía nacional, trasladándolas a instituciones como la Comisión, el Consejo, el Parlamento

y el Tribunal de Justicia Europeo, pero ello se ha hecho voluntariamente por parte de los Estados miembros, y en aras de conseguir una integración económica que de otro modo hubiera quedado enormemente limitada. De otro lado la integración política no ha impedido la asunción de responsabilidades y rendición de cuentas de los cargos políticos de la Unión Europea, mediante la creación de instituciones supranacionales de carácter representativo, como en el caso del Parlamento Europeo.

Es indudable sin embargo que el proceso de creciente integración ha estado principalmente guiado en Europa por una élite tecnocrática con una visión principalmente funcionalista mediante un procedimiento consistente en plantear sucesivas propuestas de integración que eventualmente ocasionaban desequilibrios cuya superación obligaba a profundizar más aún en el proceso de integración. Cada etapa de ese proceso se concebía como parte de una cadena que operaba hacia niveles de integración supranacional más completos. La experiencia acumulada ha puesto de relieve que este mecanismo de profundización en la integración ha funcionado eficazmente cuando se ha podido apoyar en la diversidad de preferencias de la ciudadanía en el mercado de bienes y servicios privados, lo que ha favorecido el comercio intraeuropeo y la circulación de ideas y de personas en el área comunitaria. En cambio se ha encontrado con dificultades mucho mayores cuando ha debido hacer frente a la diversidad de preferencias por parte de las heterogéneas poblaciones europeas respecto a bienes públicos como la defensa, la seguridad, las relaciones políticas internacionales o la fiscalidad (Spolaore, 2013).

La tercera opción posible es restringir la globalización, para evitar aplicar restricciones

sobre los otros dos vértices del *trilema*, y ello implica aceptar limitaciones sobre el comercio, los movimientos de capital y las migraciones, aunque en esta última área la libertad de circulación entre países ha permanecido siempre bastante limitada, excepto en el interior de áreas económicas ya fuertemente integradas como la Unión Europea. Una posibilidad en el marco de esta opción es orientarse hacia una versión más limitada de la globalización, alcanzando compromisos similares a lo que representó después de la Segunda Guerra Mundial el sistema internacional adoptado en la conferencia celebrada en Bretton-Woods (1944). Este sistema se caracterizaba por mantener tipos de cambio fijos entre las monedas nacionales, aunque ajustables en situaciones graves de desequilibrio en la balanza de pagos, y también por simultanear una liberalización progresiva del comercio de bienes con el mantenimiento de importantes restricciones sobre los movimientos de capital.

La opción por una globalización limitada en lo comercial se sustenta en la idea de que cuando los aranceles son ya muy bajos, como ocurre en la actualidad con los que vienen aplicando los países más desarrollados, una reducción ulterior de los mismos para dar un nuevo impulso al comercio da lugar a ganancias netas en términos de eficiencia que son muy pequeñas en relación a las importantes alteraciones en la distribución de la renta a que dan lugar. Esto significa que la reacción adversa que nuevos avances en la globalización pueden suscitar entre quienes se ven negativamente afectados no guardan proporción con las reducidas ganancias globales de bienestar que pueden obtenerse a partir de los mismos (Rodrik, 2018).

Un problema fundamental con la concepción que subyace bajo el *trilema* es su

carácter estático, como ya anteriormente se ha indicado, que inevitablemente tiende a confrontar las alternativas que se acaba de mencionar como si fueran irreconciliables. Lo que se observa en la práctica no es precisamente eso sino un comportamiento bastante fluido, con avances y retrocesos en distintos momentos históricos en cada uno de los tres vértices, que responden a la experiencia acumulada y a las circunstancias de cada período y que parecen hacerlos evolucionar simultáneamente hacia nuevas configuraciones. Es cierto, por ejemplo, que la ambición de la liberalización comercial ha ido más allá de las propuestas más clásicas, basadas en la reducción de aranceles, y el control de las subvenciones a la exportación y del uso de las cuotas de importación, para llegar a abordar también las denominadas 'barreras no arancelarias al comercio'. Con ello se ha pretendido evitar la creación de obstáculos al comercio internacional basados en un uso meramente proteccionista y ajeno a su finalidad primordial de las normas sanitarias o medioambientales. Pero también lo es que a pesar de estos intentos realmente ambiciosos nunca ha estado sustancialmente en disputa la soberanía nacional en estos campos, y que en momentos concretos se han adoptado restricciones al comercio en sectores que eran sensibles para la industria de algunos países importadores, como los productos textiles en los años sesenta del siglo pasado, o el acero y los automóviles en los ochenta, sin que ello significara revertir la tendencia que venía operando hacia un comercio progresivamente más libre. La capacidad para modificar y adaptar ocasionalmente los fundamentos de la economía internacional basándose en la experiencia acumulada es mayor de lo que a veces suele darse por supuesto. Un ejemplo de ello es la crítica que desde el Fondo Monetario Internacional se formuló hace pocos años al exceso de austeridad en la política

fiscal europea a lo largo de la pasada crisis y el hecho de que esa misma institución esté ahora mucho más predispuesta que en el pasado a aceptar la conveniencia de imponer controles a la movilidad del capital bajo determinadas circunstancias. No es realista por tanto concebir el proceso de globalización económica como una carrera acelerada e históricamente predeterminada ante la que estarían inermes los gobiernos nacionales a la hora de defender los intereses de sus conciudadanos. Tampoco parece existir históricamente una relación inversa entre apertura económica y globalización de un lado y ejercicio de una soberanía nacional democrática de otro. De hecho lo más frecuente es encontrar casos en que la transición democrática dentro de un país ha ido acompañada de la voluntad de acceder a una mayor integración económica internacional, como ocurrió en la península ibérica en los años ochenta del siglo pasado o en los países del Este de Europa a comienzos del siglo actual, mientras que es bastante habitual que la carencia de libertades democráticas, como en Corea del Norte, coincida con el aislamiento respecto al mercado internacional.

En función de lo que se acaba de exponer es fácil deducir que la conclusión de Rodrik (2011) de que mantener simultáneamente democracia y globalización obliga a establecer un gobierno democrático global renunciando a un sistema de gobernanza basado esencialmente en los estados nacionales es excesivamente extrema. En primer lugar porque presupone una *hiperglobalización* que no se observa en el mundo real. Pero principalmente porque, si bien la aparición de un gobierno democrático a escala planetaria desborda en el momento actual los límites de la imaginación, existe en cambio una salida mucho más modesta pero efectiva que está siendo ampliamente utilizada en la práctica. Consiste en el establecimiento de

normas internacionales, que pueden representar un compromiso aceptable entre la autonomía nacional, en un marco democrático, y la globalización. En el mismo sentido actúa la consolidación de instituciones internacionales – las instituciones europeas, la OMC etc. - que permiten la toma de decisiones en un marco multilateral. No se trata por tanto de un dilema entre dos opciones irreconciliables, sino más bien de una relación de intercambio (*trade-off*) entre dos características deseables, la autonomía nacional, que facilita la adopción democrática de decisiones, y la globalización, que contribuye a mantener y ampliar la prosperidad económica.

Otro aspecto problemático del marco conceptual del *trilema* es el supuesto implícito de que los gobiernos nacionales comparan los beneficios que pueden derivarse para sus conciudadanos de la globalización con los costes que esta les impone al restringir su capacidad para beneficiarse de aquellas políticas que hipotéticamente serían óptimas si se diseñaran a escala nacional. Aun dejando de lado la arriesgada hipótesis de que la plena autonomía nacional condujera a políticas mejores que las que vienen condicionadas por la comunidad internacional hay que considerar también un aspecto adicional: las políticas adoptadas por cada gobierno nacional no solamente afectan a sus conciudadanos sino que tienen consecuencias sobre el bienestar de otros países. El papel de las normas internacionales es precisamente el de obligar a los países que las han pactado a ser conscientes de que sus acciones tienen repercusiones externas – *externalidades* según la terminología de los economistas - y a tenerlo en cuenta a la hora de tomar sus propias decisiones de política interna. En consecuencia, la legislación internacional es un mecanismo formal a través del cual los estados deben necesariamente considerar los

intereses de otros estados en forma recíproca cuando diseñan sus propias políticas (Trachtman, 2013). Siendo cierto que esas normas una vez aplicadas restringen la soberanía nacional, también lo es que *ex ante* el hecho de entrar o no a formar parte de los correspondientes acuerdos internacionales constituye precisamente un ejercicio de dicha soberanía. Cabe presuponer por tanto que, salvo coerción, la aceptación de esas normas internacionales se hace bajo la previsión de que representan un beneficio para la comunidad nacional. Las credenciales democráticas a la hora de tomar esa decisión y de asumir las obligaciones derivadas de dicha aceptación se originan en la esfera nacional, donde existen procedimientos claramente establecidos al respecto en los estados democráticos. No es necesario por tanto esperar a contar con un parlamento mundial para adoptar normas, acuerdos, reglamentos, etc. de carácter internacional que corrijan las externalidades negativas que surgen de la interacción entre estados soberanos.

En el orden estrictamente comercial existe ya una entidad, la Organización Mundial de Comercio, que desde su creación en 1995 ha ido asumiendo competencias regulatorias globales, aunque basándose en un consenso siempre difícil y muy laborioso de alcanzar entre sus miembros. La OMC dispone de un mecanismo formal de solución de las disputas que puedan surgir entre los países que la forman, el denominado *Proceso de Solución de Diferencias*, y esa es sin duda su principal contribución en términos de gobernanza global. Las disputas surgen cuando un país adopta una medida de política comercial o un curso de acción que otros países miembros consideran contradictorio con los acuerdos alcanzados en el seno de la organización, o simplemente cuando incumple sus obligaciones en el marco de esos acuerdos. El procedimiento a seguir incluye varias

etapas que pasan por consultas entre las partes implicadas, formación de paneles de expertos y finalmente, si el problema no ha quedado aún resuelto, la posibilidad de adoptar una decisión por el *Órgano de Solución de Diferencias*, sin que ningún país posea el derecho de bloquear la aplicación de la decisión que finalmente se alcance. La existencia de una instancia global y multilateral como la que representa la OMC contribuye a proteger los intereses nacionales de los Estados, especialmente de los que cuentan con un menor peso político en la escena mundial, cuando estos se ven amenazados por comportamientos unilaterales que infringen las normas que regulan el comercio internacional y que han sido previamente acordadas por consenso. Por ello es tan peligrosa la situación que surge cuando una potencia de gran dimensión económica intenta situarse al margen de dichas normas y pretende que no se le apliquen los procedimientos previstos en caso de conflicto. Es lo que ocurrió cuando la Administración Trump pretendió utilizar un instrumento previsto por la legislación de los Estados Unidos para casos excepcionales, vinculados a situaciones en que está en juego la protección de la seguridad nacional, como un mero elemento de su política comercial proteccionista¹⁴.

Las tentaciones nacionalistas de la política exterior de los EE. UU. no constituyen el

único desafío al que se enfrenta actualmente la OMC. Una parte de este desafío responde al carácter forzosamente incompleto de las normas emanadas de esta organización internacional, dada la dificultad para alcanzar consensos que permitan desarrollarlas, y ello conduce a que con carácter habitual los países miembros entablen entre sí multitud de pleitos para afrontar los cuáles la OMC cuenta con el procedimiento reglado que se ha mencionado. Sin embargo, el estancamiento de la actual Ronda de negociaciones comerciales multilaterales de Doha y las dificultades para tratar en el marco de la OMC asuntos como las barreras no arancelarias al comercio, el comercio de servicios y la regulación de las cadenas internacionales de valor, han conducido a buscar vías alternativas mediante la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales entre grupos de países con la idea de poder así establecer compromisos que van mucho más allá de las reglas de la OMC (Nelson, 2019). A esta evolución ha contribuido también el difícil ajuste de las reglas del comercio internacional a la presencia de China como gran potencia, al tratarse de un país con características institucionales muy especiales que desbordan las características de lo que en otras economías se conoce como "capitalismo de Estado". Ello ha dado lugar a conflictos que no se podían prever cuando este país se incorporó, hace

¹⁴ La Sección 232 de la *Trade Expansion Act* (1962) permite al Secretario de Comercio del gobierno de los EE. UU. iniciar en esas circunstancias una revisión al alza de la protección otorgada a una industria determinada. En 2017-18, bajo la presidencia de Trump se iniciaron casos al amparo de esta norma para el acero, el aluminio, los automóviles y la minería del uranio, sin que existiera una justificación para ello, especialmente en el caso de las tres primeras industrias. Una característica de los casos de la Sección 232 es que no requieren una sustancial justificación económica y que podrían hipotéticamente incluirse en las acciones permitidas bajo el Artículo XXI del GATT, por lo que la Administración Trump consideró

que no podían ser recurribles por parte de otros países. Se trataba de un intento de regresar al unilateralismo agresivo que se manifestó en épocas anteriores a la creación de la Organización Mundial de Comercio, y que en el fondo refleja una concepción *mercantilista* de las relaciones económicas internacionales según la cual un país sólo se beneficia del comercio cuando obtiene superávits comerciales. Posteriormente la Administración Biden ha llegado a acuerdos con la Unión Europea para sustituir por cuotas arancelarias los aranceles aplicados por la anterior Administración sobre el acero y el aluminio.

ya dos décadas, a la OMC¹⁵. La pandemia representada por la COVID-19 y la invasión de Ucrania por Rusia, seguida de sanciones económicas a este país, han alterado también de nuevo las condiciones en que ha venido operando hasta el presente la globalización comercial, pero cuando se escribe este trabajo es aún demasiado pronto para evaluar sus consecuencias.

¹⁵ Las dificultades de la OMC con China no se deben a que la economía china no responda exactamente al modelo puro de economía capitalista de mercado, ya que de hecho la OMC ya había admitido anteriormente a países de Europa del Este cuando aún mantenían un régimen político comunista y una economía planificada. El hecho es que en la actualidad China no responde ni al modelo de economía de planificación central, ni al de economía liberal de mercado, ni al de grandes conglomerados industriales al estilo surcoreano o japonés y buena parte de las formas concretas de intervención del Estado y del Partido Comunista en la vida económica de las empresas públicas y privadas del país se han configurado con posterioridad a su incorporación a la OMC (Wu, 2016). Durante algunos años los países que comerciaban con China estuvieron legitimados por las excepciones previstas en el acuerdo de integración de este país para adoptar medidas de salvaguarda de cara a la protección de sus actividades económicas, pero pasado el período correspondiente se han encontrado inermes

para responder a algunas de las formas muy peculiares con que China refuerza su competitividad exterior. Conviene señalar en todo caso que el *shock* causado por la masiva y rápida irrupción de China en los mercados internacionales de productos manufacturados ha pasado ya probablemente su punto álgido, a medida que los salarios de los trabajadores chinos han ido ascendiendo en consonancia con las ganancias de productividad en el país y que la política económica de su gobierno pasa ahora a conceder un mayor papel al estímulo de la demanda interna como base para su desarrollo económico futuro. La directriz política conocida como "Doble Circulación", adoptada por los dirigentes chinos en 2020, pretende alcanzar un mayor grado de autosuficiencia económica y tecnológica, sustituyendo importaciones por producción interna y compitiendo con los países más desarrollados en los mercados de exportación de bienes con elevado valor añadido, principalmente en países en vías de desarrollo (García Herrero, 2021).

7.

Conclusiones

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta fechas relativamente recientes ha predominado en los países desarrollados un consenso a favor de la cooperación multilateral y la libertad comercial, lo que ha favorecido una sustancial globalización de la vida económica y un aumento notable de los niveles de vida, no solamente en esos países sino también en muchos otros en vías de desarrollo, principalmente en el Sur y el Este de Asia. Ese consenso se ha visto erosionado, principalmente desde comienzos del siglo actual, por la ampliación del espacio ocupado en la escena política por los partidarios del fortalecimiento del Estado-nación y de las políticas proteccionistas. Aunque genéricamente este tipo de opciones, que suelen también incluir un rechazo a las 'élites' –definidas de distintos modos– suele englobarse bajo la denominación genérica de movimientos populistas, aquí se ha dado particular relevancia a las que incluyen explícitamente un rechazo a la globalización, particularmente a la de tipo comercial.

En este documento se han explorado algunas posibles explicaciones de esos cambios en la opinión pública, que han tenido consecuencias tan notables como el Brexit, el auge del *trumpismo* en los Estados Unidos y la desconfianza creciente respecto a la Unión Europea entre el electorado de algunos de sus países miembros, y se ha hecho partiendo del análisis de las consecuencias económicas no deseadas de la globalización.

Conviene comenzar por describir lo que podría considerarse como la narrativa dominante a la hora de buscar las causas de una hipotética relación entre globalización

comercial y reacción nacionalista. Una idea recurrente en la literatura económica especializada es que la creciente exposición de las economías nacionales a shocks de origen externo, como el fuerte impacto de las importaciones procedentes de China a lo largo del último cuarto de siglo, ha tenido consecuencias distributivas en la línea de lo predicho por el teorema de Stolper-Samuelson en el marco de la teoría del comercio internacional, contribuyendo a incrementar la desigualdad interna de la renta en los países desarrollados. Se ha señalado también que la teoría convencional del comercio internacional asume una visión excesivamente centrada en el largo plazo a la hora de analizar los efectos de la competencia procedente de las importaciones. Este es un marco temporal para el análisis en donde los ajustes en el empleo causados por las reestructuraciones productivas derivadas del comercio internacional se producen sin excesivas fricciones, por lo que toda una serie de consecuencias sociales y políticas que tienen lugar en el corto y medio plazo no se visualizan y no reciben la atención adecuada. En paralelo se ha sugerido que el Estado del Bienestar, una institución básicamente europea, no estaría teniendo ahora la misma relevancia que en el pasado para mitigar las tensiones políticas vinculadas a la competencia derivada de las importaciones. Este último hecho se atribuye a que la globalización ha facilitado la movilidad internacional de las bases imponibles correspondientes a las rentas del capital y a un grupo minoritario de perceptores de rentas del trabajo muy elevadas, forzando una menor progresividad de los sistemas fiscales de los países de la OCDE y limitando la

capacidad de actuación de los gobiernos respectivos.

La narrativa dominante que se acaba de sintetizar atribuye a las causas económicas señaladas el hecho de que hayan ganado popularidad los planteamientos políticos que han ofrecido al electorado una combinación de nacionalismo y proteccionismo como alternativa a la globalización económica y a la consolidación de instituciones supranacionales. Dado que el proteccionismo comercial se presenta como un instrumento de política económica que evitaría recurrir a mecanismos de redistribución fiscal para compensar a los perdedores de la liberalización comercial, quienes lo defienden pueden simultáneamente ofrecer reducciones de impuestos a su clientela política. Esto contribuye a explicar que las propuestas de los populismos de derecha hayan tenido en los últimos años más éxito que los procedentes de la izquierda entre el electorado de diversos países europeos.

En un plano más genérico, desde el mundo académico se ha hecho notar la dificultad para compatibilizar una globalización en ascenso, la defensa de la soberanía de los Estados nacionales, y la amplia diversidad de preferencias y opciones en materia económica y social que puede observarse en la escena económica internacional y que se vería constreñida por la adopción de marcos reguladores internacionales comunes y facilitadores de la globalización. Se trata del famoso *trilema* de incompatibilidades propuesto por el profesor Rodrik, que al descartar por poco realista una solución centrada en una gobernanza global de carácter democrático se ha mostrado favorable a limitar la globalización, especialmente en lo que atañe a la libertad de movimiento de capitales. Esta propuesta encuentra su inspiración en los consensos y equilibrios propios del

sistema adoptado en la conferencia de Bretton Woods (1944), que caracterizaron la larga etapa de crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial.

La interpretación descrita en los párrafos anteriores en relación al surgimiento de un nacionalismo económico enfrentado a la globalización es indudablemente sugestiva, y ha alcanzado una amplia difusión. Es sin embargo incompleta y presenta un sesgo excesivo hacia los factores explicativos de carácter económico que aun siendo relevantes no bastan para explicar ese fenómeno.

Una primera limitación es que responde en gran medida a la experiencia propia de los Estados Unidos, donde el aumento de la desigualdad interna de ingresos a lo largo del último medio siglo es un hecho constatado. El caso europeo es mucho menos extremo en este sentido. En segundo lugar, aunque se admite hoy en día que el comercio con países en vías de desarrollo puede haber contribuido a aumentar la desigualdad en la distribución de la renta en el interior de los países desarrollados, existe un amplio consenso entre los especialistas en cuanto a que un factor mucho más relevante ha sido el sesgo del cambio tecnológico actual a favor del empleo de personas altamente cualificadas y preparadas para actuar en un contexto marcado por la difusión de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) frente a aquellas otras que desempeñan tareas rutinarias y cuyos puestos de trabajo pueden ser fácilmente eliminados por la mecanización. Es verdad sin embargo que los efectos de la globalización sobre la desigualdad no se reducen a los derivados de las importaciones de productos intensivos en mano de obra poco cualificada, sino que incluyen otros aspectos que también pueden contribuir a elevarla, como la deslocalización de ciertas tareas productivas

intensivas en mano de obra desde los países ricos a los países en vías de desarrollo. A ello cabe añadir que la enorme ampliación de los mercados internacionales de servicios, apoyada en el desarrollo de las TIC, ha favorecido extraordinariamente a aquellas empresas e individuos particulares que poseen capacidades, habilidades u otros activos específicos e intangibles altamente valorados (*superstars*), por lo que la desigualdad de ingresos entre estos y el resto de empresas y de la población ha alcanzado dimensiones antes impensables.

Una segunda limitación importante de poner el foco excesivamente en el comercio con los países en vías de desarrollo, China principalmente, para explicar el auge de actitudes nacionalistas es que deja al margen buena parte de las razones que sirven para entender el ascenso del nacionalismo en Europa. En el caso europeo han jugado un papel importante propuestas políticas que fomentan las actitudes negativas frente a la inmigración y el rechazo a unas élites que son peyorativamente descritas como cosmopolitas. Quienes las defienden son también contrarios a ceder soberanía nacional a favor de la integración europea.

Junto a los factores propiamente económicos es necesario destacar por tanto la importancia de los de tipo cultural, aunque en ocasiones sea difícil trazar una línea que separe claramente unos de otros. El rechazo a los inmigrantes, y en general la intolerancia frente a aquellos colectivos humanos que se perciben como distintos ha ido frecuentemente unido a los discursos nacionalistas, y posiblemente no es acertado interpretar siempre este tipo de actitud en clave económica, como si fuera el resultado de una competencia por los puestos de trabajo entre autóctonos e inmigrantes. Diversos estudios experimentales han apuntado a la ansiedad

ante cambios demográficos que pueden afectar a la composición étnica tradicional de la sociedad receptora, así como a otros factores culturales, como aspectos mucho más determinantes de las actitudes ante la inmigración por parte de la población nativa.

Los cambios estructurales de largo plazo vividos por las sociedades occidentales, que han conducido a una mayor aceptación general entre la población de formas de vida y culturas diversas, han ocasionado a la vez un desplazamiento de los valores sociales tradicionales y han generado en ciertas capas de la sociedad un resentimiento que probablemente es más acusado entre personas del sexo masculino, de edad madura e ideología conservadora y con un reducido nivel de educación formal. La exposición a influencias externas derivadas de la globalización, y especialmente al efecto de olas importantes de inmigración, ha exacerbado este sentimiento de amenaza cultural y demográfica (Margalit, 2019). A ello se une un malestar difuso en zonas rurales y en áreas en declive, donde predomina una sensación de abandono por parte de los poderes públicos y de desinterés por parte de las élites profesionales y políticas. Es por ello que resulta erróneo interpretar como fruto exclusivo de la inseguridad económica la reacción nacionalista frente a la globalización que desde hace algún tiempo viene observándose en países altamente desarrollados de Europa y en los Estados Unidos, o suponer que los factores socioculturales no ejercen una influencia independiente de los de tipo económico o que son siempre en última instancia reducibles a los mismos.

La investigación en las ciencias sociales sobre la relación entre aparentes polos opuestos, como el nacionalismo económico y la globalización no arroja todavía resultados concluyentes y ofrece una amplia variedad

de casos nacionales dignos de estudio. Deberá seguir avanzando para encontrar explicaciones y respuestas ante fenómenos que ya inciden de forma destacada en la vida política de las sociedades democráticas desarrolladas y que pueden tener serias consecuencias sobre los avances en la prosperidad económica, la distribución de la renta y la cohesión social dentro de cada país, y la convivencia pacífica entre países. Las mejoras netas en términos de eficiencia y bienestar que aporta la intensificación de la interdependencia económica internacional y la globalización comercial y financiera deberán ponderarse con sus consecuencias distributivas en el plano personal y territorial, aunque sólo sea para evitar movimientos

sociales pendulares de aceptación y rechazo, de cuyas muy negativas consecuencias sobre la economía y la política internacional existen ya precedentes en el pasado. La globalización no representa una tendencia inexorable y predeterminada, sino que su ritmo de avance y sus características están sujetos a cambios históricos, como muestra la experiencia acumulada, y pueden y deben ser modulados por los gobiernos mediante acuerdos de carácter multilateral. Fortalecer las instancias multilaterales de decisión de carácter supranacional es en este sentido una tarea muy importante a la que sistemáticamente se oponen los defensores del nacionalismo económico.

8.

Bibliografía

- Autor, D.H., Dorn, D., Hanson, G.H. (2016). "The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade", *Annual Review of Economics* 8: 205-240.
- Autor, D., Dorn, D., Hanson, G., Majlesi, K. (2020). "Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure", *American Economic Review* 110 (10): 3139-3183.
- Autor, D., Dorn, D., Katz, L.F., Patterson, C., Van Reenen, J. (2020). "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms", *The Quarterly Journal of Economics* 135 (2): 645-709.
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. (2018). Informe sobre la desigualdad global. Resumen ejecutivo. World Inequality Lab.
- Bachas, P., Fisher-Post, M.H., Jensen, A., Zucman, G. (2022). "Globalization and factor income taxation", Working Paper 29819. NBER Working Paper Series. National Bureau of Economic Research.
- Banerjee, A.V., Duflo, E. (2020). Buena economía para tiempos difíciles. Editorial Taurus.
- Baldwin, R. (2016). *The Great Convergence. Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press.
- Blanchard, O., Tirole, J. (dirs.) (2021). *Major Future Economic Challenges*. International Commission chaired by Olivier Blanchard and Jean Tirole. République Française, June 2021.
- Blanchard, E., Willmann, G. (2022). "Unequal gains, prolonged pain: A model of protectionist overshooting and escalation", *Journal of International Economics* 135. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2021.103559>.
- Boix, C. (2011). "Redistribution policies in a globalized world" en M. Bacchetta y M. Jansen (Editors) *Making Globalization Socially Sustainable*. World Trade Organization – International Labour Office.
- Card, D., Dustmann, Ch., Preston, I. (2012). "Immigration, Wages, and Compositional Amenities", *Journal of the European Economic Association* 10 (1). 78-119.
- Colantone, I., Stanig, P. (2018). "The Trade Origins of Economic Nationalism: Import Competition and Voting Behavior in Western Europe", *American Journal of Political Science* 62 (4): 936-953.
- Colantone, I., Stanig, P. (2019). "The Surge of Economic Nationalism in Western Europe", *Journal of Economic Perspectives* 33 (4): 128-151.
- De Bolle, M., Zettelmeyer, J. (2019). "Measuring the Rise of Economic Nationalism", Working Paper 19-15. Peterson Institute for International Economics.
- Dehdari, S. (2022). "Economic Distress and Support for Radical Right Parties – Evidence from Sweden", *Comparative Political Studies* 55 (2): 191-221.

- Donoso, V., Martin, V., Minondo, A. (2015). "Do differences in exposure to Chinese imports lead to differences in local labour market outcomes? An analysis for Spanish provinces", *Regional Studies* 49 (10): 1746-1764.
- Dornbusch, R., Edwards, S. (1990). "La macroeconomía del populismo en América Latina", *El Trimestre Económico* 57 (225, 1): 121-162.
- Egger, P.H., Nigai, S., Strecker, N.M. (2019). "The Taxing Deed of Globalization", *American Economic Review* 109 (2): 353-390.
- Feenstra, R.C., Hanson, G.H. (1997). "Foreign direct investment and relative wages: Evidence from Mexico's maquiladoras", *Journal of International Economics*, 42: 371-393.
- Freedom House (2021). *Freedom in the World 2021. Democracy under siege*. Freedom House.
- García Herrero, A. (2021). "What is Behind China's Dual Circulation Strategy", *China Leadership Monitor*, 69. September 1, 2021.
- Gennaioli, N., Tabellini, G. (2019). "Identity, Beliefs, and Political Conflict", *CESifo Working Paper* 7707.
- Grossman, G.M., Helpman, E. (2018). "Identity Politics and Trade Policy", *NBER Working Paper* 25348.
- Haggart, B. (2017). "Modern Free Trade Agreements Are Not About Free Trade", *Centre for International Governance Innovation*.
- Hainmueller, J., Hiscox, M.J., Margalit, Y. (2015). "Do Concerns about Labor Market Competition Shape Attitudes toward Immigration? New Evidence", *Journal of International Economics* 97 (1): 193-207.
- Haskel, J., Lawrence, R.Z., Leamer, E.E., Slaughter, M.J. (2012). "Globalization and U.S. Wages: Modifying Classic Theory to Explain Recent Facts", *Journal of Economic Perspectives* 26 (2): 119-140.
- Heimberger, Ph. (2019). "Does Economic Globalisation Affect Income Inequality? A Meta-analysis", *Working Paper* 165. The Vienna Institute for International Economic Studies.
- Helpman, E. (2011). *Understanding global trade*. Harvard University Press.
- Inglehart, R.F., Norris, P. (2016). "Trump, Brexit and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash", *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series RWP16-026*.
- Karatnycky, A. (2000). "A Century of Progress: The 1999 Freedom House Survey", *Journal of Democracy* 11 (1): 187-200.
- Krugman, P. (2008). "Trade and Wages, Reconsidered", *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 103-137.
- Leamer, E.E. (1995). "The Heckscher-Ohlin model in theory and practice", *Princeton Studies in International Finance*. No. 77, February.
- Margarit, Y. (2019). "Economic Insecurity and the Causes of Populism, Reconsidered", *Journal of Economic Perspectives*, 33 (4): 152-170.
- Melitz, M.J. (2003). "The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity", *Econometrica* 71 (6):1695-1725.
- Nelson, D. R. (2019). "Facing up to Trump administration mercantilism: The 2028 WTO trade policy review of the United States", *The World Economy* 42:3430-3437.

- Obstfeld, M. (2021). "Globalization and nationalism: Retrospect and prospect", *Contemporary Economic Policy*
- O'Rourke, K.H., Williamson, J.G. (1999). *Globalization and History. The evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*. The MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Rodríguez-Pose, A. (2018). "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11: 189-209.
- Rodrik, D. (1998). "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy* 106 (5): 997-1032.
- Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Editorial Antoni Bosch.
- Rodrik, D. (2018a). "What Do Trade Agreements Really Do", *The Journal of Economic Perspectives* 32 (2): 73-90.
- Rodrik, D. (2018b). "Populism and the Economics of Globalization", *Journal of International Business Policy* 1(1-2): 12-33.
- Rodrik, D. (2020). "Putting Global Governance in Its Place", *The World Bank Research Observer*.
- Shayo, M. (2009). "A model of social identity with an application to political economy: Nation, class and redistribution", *American Political Science Review*, 103 (2): 147-174.
- Spolaore, E. (2013). "What Is European Integration Really About? A Political Guide for Economists", *Journal of Economic Perspectives* 27 (3): 125-144.
- Stein, A.A. (2010). "The great trilemma: are globalization, democracy, and sovereignty compatible?", *International Theory* 8 (2): 297-340.
- Steiner, N.D., Harms, Ph. (2021). "Trade shocks and the nationalist backlash in political attitudes: panel evidence from Great Britain", *Journal of European Public Policy* <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.2002925>
- Stolper, W.F., Samuelson, P.A. (1941). "Protection and Real Wages", *The Review of Economic Studies* 9 (1): 58-73.
- Trachtman, J.P. (2013). "Review Essay: The Antiglobalisation Paradox – freedom to Enter into Binding International Law is Real Freedom. Review of Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*", *The World Economy* 36 (11): 1442-1453.
- Topalova, P. (2010). "Factor Immobility and Regional Impacts of Trade Liberalization: Evidence on Poverty from India", *American Economic Journal: Applied Economics*, 2:1-41.
- Wu, M. (2016). "The "China, Inc.", Challenge to Global Trade Governance", *Harvard International Law Journal* 57 (2): 261-324.

Event Budget for Event : EXPENSES

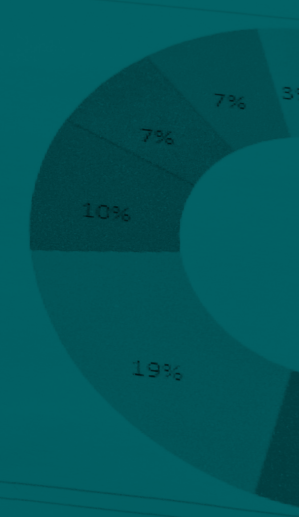
[Date]

Category	Estimated	Actual
and hall fees	\$500.00	\$300.00
airs	\$100.00	\$100.00
	\$200.00	\$100.00
	\$300.00	\$500.00
Total	\$1,100.00	\$1,000.00

Category	Estimated	Actual
	\$200.00	\$500.00
	\$900.00	\$400.00
	\$500.00	\$600.00
	\$300.00	\$800.00
	\$400.00	\$200.00
Total	\$2,300.00	\$2,500.00

Category	Estimated	Actual
	\$500.00	\$800.00
	\$100.00	\$200.00
	\$600.00	\$500.00
	\$900.00	\$1,500.00

Category	Actual
	\$600.00
	\$400.00
	\$600.00
	\$400.00
Total	\$2,000.00



Ivie