

La reconfiguración económica internacional

**La reconfiguración
económica internacional**

David Ibarra

Universidad Nacional Autónoma de México

Juan Ramón de la Fuente Ramírez	<i>Rector</i>
Enrique del Val Blanco	<i>Secretario General</i>
Daniel Barrera Pérez	<i>Secretario Administrativo</i>
Rosaura Ruiz Gutiérrez	<i>Secretaria de Desarrollo Institucional</i>
José Antonio Vela Capdevila	<i>Secretario de Servicios a la Comunidad Universitaria</i>
Jorge Islas López	<i>Abogado General</i>

Facultad de Economía

Roberto I. Escalante Semerena	<i>Director</i>
Antonio Ibarra Romero	<i>Secretario General</i>
Francisco Castañeda Miranda	<i>Secretario Administrativo</i>
Clemente Ruiz Durán	<i>Jefe de la División de Estudios de Posgrado</i>
Irma Escárcega Aguirre	<i>Jefa de la División de Estudios Profesionales</i>
Alejandro Paz Torres	<i>Jefe de la División del Sistema Universidad Abierta</i>
Josefina Valenzuela Cervantes	<i>Secretaria de Planeación</i>
Eduardo Alatorre Bremont	<i>Secretario de Exámenes Profesionales y Servicio Social</i>
José Javier Saldaña Solís	<i>Secretario de Asuntos Escolares</i>
Marco Antonio Reyes Valencia	<i>Coordinador de Asuntos Estudiantiles</i>
Eduardo A. Pascual Moncayo	<i>Coordinador del Centro de Educación Continua y Vinculación</i>
Hortensia Lobato Reyes	<i>Coordinadora de Bibliotecas</i>
Javier Salazar Argonza	<i>Coordinador de Informática</i>
Carmen Durán Kirchner	<i>Coordinadora de Comunicación Social</i>
Sara Alatorre Wynter	<i>Coordinadora de Publicaciones</i>

D.R. © 2006, Universidad Nacional Autónoma de México,

Facultad de Economía

Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

ISBN 970-32-3197-7

Impreso y hecho en México

ÍNDICE

Prólogo	9
El péndulo monetario	15
La reconfiguración económica internacional	35
El nuevo orden o la importación de reformas	71
El Consenso de Washington	101
Bibliografía	119

Prólogo

Por invitación de la Facultad de Economía de la UNAM y de la Comisión Económica para América Latina tuve el honor de dictar cuatro conferencias en la Cátedra Raúl Prebisch, correspondiente al ciclo 2004-2005, que ahora se presentan en este pequeño libro.

El contenido medular de los artículos elaborados está relacionado con los problemas, oportunidades y perspectivas creados por el afianzamiento de los paradigmas universales asociados a la globalización, vistos desde la perspectiva de los países en desarrollo, principalmente los latinoamericanos.

El primer ensayo, “El péndulo monetario”, aborda los acuerdos o enfoques dominantes de la política monetaria, que unas veces los hace acercarse y otras alejarse de procurar objetivos de orden cosmopolita o de carácter nacional. El patrón-oro estableció reglas rígidas orientadas a asegurar la convertibilidad monetaria por encima de cualquier sacrificio en el crecimiento o el bienestar de los países. El mundo cambia y el orden monetario internacional se altera radicalmente al crearse las instituciones de Bretton Woods y al aceptarse el paradigma económico keynesiano. Entonces cobró importancia el desarrollo y la ocupación en las naciones, permitiéndose la revisión de los tipos de cambio, entre otras medidas, a fin de emprender con menores sacrificios internos el ajuste de las economías deficitarias. El anclaje del sistema estuvo

basado en el compromiso norteamericano de sostener el precio del oro.

Cuando simultáneamente se recuperan los países industriales devastados por la guerra y empiezan a generarse déficit externos en las transacciones de Estados Unidos, el sistema de la posguerra se hace insostenible. A ello contribuye el desarrollo espectacular de las empresas transnacionales y el interés del primer mundo por reemplazar el viejo colonialismo con la supresión de las trabas al comercio y a los flujos financieros. Como consecuencia, el anclaje del sistema monetario internacional vuelve obligadamente a la responsabilidad de las autoridades nacionales conforme a nuevas reglas, supervisadas celosamente por los organismos internacionales. Así el péndulo monetario toma la dirección opuesta: la primacía de los objetivos nacionales cede ante las exigencias de la globalización. Ojalá que en el futuro pudiesen armonizarse ambos extremos.

La codificación del nuevo paradigma económico queda plasmado en el llamado “Consenso de Washington”, cuyo análisis es el objetivo del segundo ensayo: “El nuevo orden o la importación de reformas”. Ahí se subraya que la crisis latinoamericana de la deuda de los años ochenta debilita a los gobiernos, al negarles acceso a los mercados internacionales de capitales, y los induce a la aceptación del canon neoliberal. A ello se suma la acción de los organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio) que fijan las normas reguladoras de los mercados financieros o del intercambio planetario. Las condiciones, o condicionalidades, a que supeditan su ayuda promovieron la adopción de las reformas estructurales neoliberales, esto es, la apertura de fronteras, la retirada del

Estado de la producción, el equilibrio presupuestal y el predominio de la estabilización de precios sobre cualquier objetivo desarrollista.

Contra los resultados esperados o publicitados, las reformas enfrentaron una especie de vacío institucional —en países cuya organización económica y social correspondía al paradigma internacional anterior— e indujeron alteraciones sociales enormes entre los grupos ganadores y perdedores del nuevo paradigma económico. Los trastornos resultantes tienen consecuencias, el ritmo de desarrollo se abate, la pobreza y la marginación se extienden, hasta hacer necesario perfeccionar las recomendaciones iniciales del Consenso de Washington. De ahí surgen las llamadas reformas de segunda generación que, sin modificar los parámetros medulares de las primeras, intentan adosar mudanzas institucionales que las hagan viables y, a la par, limiten sus consecuencias desfavorables. De esa manera, se añaden nuevas recomendaciones a los gobiernos en materia de combate a la pobreza, perfeccionamiento de los regímenes legales y políticos, erradicación de la corrupción, flexibilización de los mercados laborales y algunas más. De algún modo se quiere, sin tocar los privilegios del mercado, devolver funciones rectoras al Estado, sin restituirle o dotarlo simultáneamente de los instrumentos de acción que le permitirían armonizar economía, política y sociedad, o, si se quiere, armonizar las exigencias de la globalización con las también apremiantes demandas democráticas internas.

El contenido del tercer ensayo “La reconfiguración económica internacional” intenta documentar algunos de los efectos de la oleada presente de internacionalización de las economías vista desde la perspectiva de la redistribución de la producción del ingreso y de la generación de exce-

dentes a escala planetaria. Una vez más se comprueba que la convergencia mundial hacia estándares comunes de bienestar no pasa de ser un mito esperanzador. Las disparidades distributivas entre países y al interior de los mismos siguen siendo agudas, cuando no mayores. Sin embargo, hay cambios; en regiones como el oriente y sur de Asia, el crecimiento alto y sostenido disminuye atraso y pobreza. En contraste, África y América Latina se rezagan no sólo frente al primer mundo, sino con respecto a otras regiones periféricas.

La apertura de mercados ha tenido como consecuencia, acaso no planeada, el desplazamiento de la producción y el comercio hacia algunas zonas o países en desarrollo, con la disminución proporcional del peso que tradicionalmente había tenido el primer mundo. En particular, China ya ocupa el cuarto lugar mundial en materia de producción manufacturera y está clasificada en el tercer lugar por la importancia de su comercio internacional. Agente acelerador de ese proceso de transformación planetaria, ha estado constituido por las empresas transnacionales que extienden vigorosamente sus redes productivas a las más diversas localizaciones en busca de economías de escala y aprovechamiento de diferenciales de costos.

Las alteraciones en el patrón de producción e intercambio ya se reflejan nítidamente en la matriz financiera. Las naciones industrializadas han dejado de ser la fuente de los ahorros del mundo. Los excedentes ahora se generan en los países emergentes. En consonancia, las reservas de divisas internacionales se acumulan sobre todo entre los países asiáticos y se destinan preferentemente a financiar los déficit norteamericanos. En suma, se trata de hechos relevantes que influirán poderosamente en la evolución futura del mundo,

sea empujándolo hacia el multipolarismo o el unipolarismo, o bien exacerbando tensiones o creando ventanas de bienestar para países semejantes a los latinoamericanos.

Este trabajo surgió del estímulo y apoyo generoso de un grupo de colegas y amigos: Roberto Escalante, Director de la Facultad de Economía de la UNAM; Rebeca Grynspan, Directora de la Subsección de la CEPAL-México; José Antonio Ocampo, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, y de los profesores Rolando Cordera y Juan Carlos Moreno-Brid.

El péndulo monetario

Ya se ha dicho que las políticas nacionales han estado condicionadas en distinto grado por los paradigmas económicos, la visión dominante del primer mundo y la necesidad inescapable de ordenar la economía mundial en torno a un conjunto de reglas que han de respetarse a fin de hacer posible la convivencia entre naciones. Desde luego, todo orden internacional está sujeto a conflictos y asimetrías en su observancia; sin embargo, las ventajas de la incorporación o los inconvenientes de quedar fuera del mismo resultan especialmente acentuados para los países periféricos.

Una parte esencial de los arreglos económicos entre naciones se expresa en regímenes monetarios y cambiarios que han de dar seguridad a las transacciones recíprocas: la abolición de las fronteras, el surgimiento de nuevas economías con peso universal y la revolución tecnológica, han hecho indispensable el cambio hacia acuerdos cada vez más complejos.

Desde la implantación del patrón-oro, y aun antes, los regímenes monetarios han estado influidos por factores ideológicos que sirven precisamente para explicar, racionalizar e implantar la distribución de beneficios, costos y responsabilidades de cada orden económico mundial.

Este trabajo se orienta a hacer un pequeño recuento de las oscilaciones históricas del péndulo monetario, destacando los movimientos que lo hacen acercarse o alejarse de las metas

puramente nacionales *vis à vis* las del orden cosmopolita. Las consecuencias de esos movimientos tienen efectos significativos en el desarrollo y marcan la imbricación ineludible de los factores ideológicos en la vida económica de los países.

Del patrón-oro a Bretton Woods

Aunque se pretenda ocultarlos, son reconocibles los vuelcos del péndulo ideológico que rige la vieja oposición entre las exigencias del orden internacional y las demandas democráticas de cada país, nítidamente transparentes en las políticas monetarias. Hasta la primera guerra mundial, las ideologías dominantes, junto a la debilidad de los partidos de los trabajadores y las restricciones al voto ciudadano, hicieron prevalecer a las primeras sobre las segundas, hecho congruente con el impulso al comercio internacional del imperio británico. El régimen de patrón oro tenía por objetivo central sostener draconianamente la convertibilidad monetaria, cargando los costos a los países deficitarios.¹ Al efecto, los déficit de la balanza de pagos se combatían por gobiernos y bancos centrales con medidas impopulares, deflacionando a las economías con alzas en las tasas de interés, reducción del crédito y del circulante monetario, es decir, abatiendo desarrollo, importaciones y precios.²

1. Véase A. Bloomfield (1959), "Monetary Policy Under the International Gold Standard", *Federal Reserve Bank of New York*, N. York; B. Eichengreen (1996), *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton University Press, New Jersey.

2. Aparte de constituir el compromiso gubernamental de impedir o limitar las fluctuaciones cambiarias, las paridades fijas sirven de ancla nominal a las operaciones y expectativas de los agentes productivos sobre el comportamiento de la política monetaria.

Después, las repercusiones devastadoras de la gran crisis de los años treinta, la universalización del sufragio, el fortalecimiento de partidos socialdemócratas, trastocaron los equilibrios políticos y los paradigmas económicos. Ganan las fuerzas ciudadanas para decidir soberanamente los derroteros nacionales, desaparece el colonialismo, se quiebra la espiral ascendente del intercambio internacional, las economías crecen como nunca. Las políticas keynesianas y la segunda guerra mundial sacan al mundo de la depresión, enderezan la lógica de las estrategias nacionales hasta hacer responsable al Estado del empleo pleno y del crecimiento de cada país.

Como resultado, se desmorona el sistema del patrón de cambio oro y se debilita el poder regulador de los bancos centrales; los países alzan barreras al comercio y a los flujos de capitales. En el orden internacional, se finiquitan los acuerdos y se crean las instituciones de Bretton Woods. Dicho convenio contiene un nuevo régimen monetario-cambiario que, a diferencia del anterior, no estipula tipos de cambio fijos, sino revisables, siempre y cuando se experimentase un desequilibrio fundamental invocado por el país afectado y aceptado por el Fondo Monetario Internacional. El propio Fondo concedía algún financiamiento de balanza de pagos y permitía controles nacionales a los movimientos de capitales y, en la práctica, también al intercambio de bienes y servicios.

Bretton Woods reflejó los cambios políticos que tornaron inviable la deflación de las naciones deficitarias como única vía para corregir los desajustes de pagos y que abrieron la puerta al período de más intenso desarrollo de la economía mundial, sobre todo de las zonas periféricas. La revisión de las paridades servía para eliminar con menores costos nacionales los déficit externos. A su vez, los controles permitían eludir los efectos de

los movimientos bruscos o especulativos de capitales y frenar la acumulación de saldos comerciales deudores, pero tendían a hacer divergentes los sistemas nacionales de precios.

El convenio sólo admitía alteraciones de la paridad asociadas a desequilibrios graves, reconocidos por el Fondo Monetario Internacional, reduciendo en los hechos la flexibilidad cambiaria. Antes de validar el imperativo de una devaluación, antes de admitir el fracaso de la política monetaria, gobiernos y bancos centrales se esforzaban por mantener o retrasar la variación del tipo de cambio, reviviendo en los hechos la oposición entre el ajuste externo y los objetivos desarrollistas nacionales. A tal fin, se disponía de instrumentos dilatorios o correctivos para intensificar el proteccionismo (aranceles, permisos de importación, etcétera) y paliar, al menos temporalmente, los desajustes de pagos.

De otro lado, por presión norteamericana, el sistema de Bretton Woods buscó el restablecimiento de la convertibilidad monetaria como prerrequisito del florecimiento del comercio internacional. Fracasaron los intentos de hacerlo con la libra esterlina (1947) y con la Carta de la Habana, que trató de crear la Organización Internacional del Comercio (ITO); también fueron escasos los primeros avances del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), mientras la creación de la Unión Europea de Pagos (1950-1958) experimentó un sesgo regional más que multilateral.

Esos ensayos anuncian, sin embargo, el comienzo del cambio de dirección del péndulo, que abandona el nacionalismo y vuelve al cosmopolitismo. Al comienzo, los intentos por reimplantar la convertibilidad monetaria universal enfrentaron conflictos de interés entre los países desarrollados. Las naciones europeas, devastadas por la guerra, resistían la liberalización del

comercio; nivelar sus balanzas de pagos exigía devaluaciones cambiarias sustantivas que deteriorarían los estándares de vida de la población, sin resolver a fondo las limitaciones de su capacidad productiva y exportadora (en 1947 Europa registró un déficit conjunto de 7 500 millones de dólares).³ Por su parte, Estados Unidos consideraba indispensable alcanzar la convertibilidad, a fin de que sus exportaciones encontrasen condiciones equitativas de competencia; y con objeto de facilitar la solución del problema, el gobierno de ese país estuvo anuente a incrementar sustancialmente el financiamiento de Europa a través del Plan Marshall y otros expedientes.

Entre 1959 y 1961, los países europeos restablecieron la convertibilidad de la cuenta corriente, pero dejaron vigentes los controles en la cuenta de capital. El péndulo de la política monetaria siguió avanzando, apartándose del nacionalismo económico, al hacerse más y más convergentes los intereses de los miembros del mundo desarrollado, aunque no desaparecieran todas las dificultades y surgieran nuevos problemas.

A partir de ahí, el saneamiento de los desequilibrios de pagos de Europa y Japón, el ascenso del comercio, de los flujos de inversión y de las operaciones de empresas internacionales, multiplica en número y fuerza a los actores privados en el escenario mundial, mientras se empequeñece correlativamente la influencia de los gobiernos nacionales. Los países comienzan a restablecer la convertibilidad de las transacciones en cuenta corriente de la balanza de pagos, haciendo cada vez más difícil el ejercicio de controles efectivos en la cuenta

3. En 1949, los países europeos devaluaron alrededor de 30% sus monedas y, aun así, no pudieron suprimir los controles de las importaciones, aunque sí abrieron el camino al saneamiento de sus balanzas de pagos (véase B. Eichengreen (1996), *op. cit.* p. 98).

de capital, hasta que éstos últimos son desmantelados en la mayoría de los países.

Desde la década de los sesenta, Europa y Japón crecían y hacían ascender su comercio, tornándose atractivos a la inversión extranjera, en tanto que Estados Unidos comenzó a registrar desbalances comerciales persistentes.⁴ A la vez, y paradójicamente, el dólar había consolidado su posición como moneda de reserva, mientras se acrecentaban los desajustes norteamericanos de balanza de pagos, con el consecuente peligro de que ese país renunciase a sostener la convertibilidad oro-dólar que provocó serios problemas a la liquidez en el mundo (el dilema de Triffin),⁵ además del desplome consiguiente del sistema cambiario mundial.

Después de Bretton Woods

Al descansar en el compromiso norteamericano de sostener el precio fijo del oro, el sistema monetario de la posguerra se erosiona, no sólo por el riesgo nacido de déficit norteamericanos acumulativos, sino por el hecho de que las reservas de los bancos centrales estaban integradas mayoritariamente por dólares. En 1971, ante el éxodo de sus reservas y el rechazo a la solución alternativa de deflacionar su economía, Estados Unidos cancela el compromiso de entregar ilimitadamente oro al precio de 35 dólares la onza, derrumbando el régimen cambiario de Bretton Woods. Desde entonces se ensaya una

4. Ya en 1960, la balanza de pagos de Estados Unidos mostró debilidades que se acentuaron considerablemente con el gasto de la guerra de Vietnam y los esquemas simultáneos de la Gran Sociedad.

5. Véase R. Triffin (1960), *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*, Yale University Press, New Haven, Conn.

gran variedad de regímenes cambiarios que paulatinamente se decantan en los extremos, sea en paridades flotantes más o menos libres o en paridades fijas,⁶ no sin crear serias desalineaciones cambiarias entre países, movimientos especulativos, volatilidad y contagios que están lejos de haberse corregido.

Esos acontecimientos devuelven el meollo del anclaje del sistema monetario mundial a la responsabilidad de las autoridades nacionales, supervisadas férreamente por los organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio). Hacer que los gobiernos asuman papeles análogos a los que tenían con el patrón oro implica costos, abrazar políticas y vencer resistencias, que suelen violentar la voluntad popular en la toma de decisiones, en aras de atender normas y exigencias del orden internacional. A mayor abundamiento, la observancia de las reglas internacionales reconoce asimetrías: son inflexibles

6. La diversidad de sistemas va desde la dolarización y las juntas monetarias, los tipos de cambio asociados a una determinada moneda o canastas de monedas; bandas fijas o ajustables, paridades deslizantes, hasta la flotación administrada y la flotación libre, etcétera (Véanse, Mussa, *et alia* (2000), *Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy*, Fondo Monetario Internacional, Occasional paper Num. 193, Washington; A. Cartens y A. Werner (1999), *Mexico's Monetary Policy Framework*, documentos de investigación núm. 9005, Banco de México, México; D. Ibarra y J. C. Moreno-Brid (2001), "Currency Boards and Monetary Unions: The Road Ahead or cul de sac for Mexico's Exchange Rate Policy?", en *México Beyond Nafta: Perspectives for the European Debate*, compiladores M. Puchet, y L. Punzo, Routledge, Londres. Los regímenes de tipo de cambio fijo poco a poco se reducen en número. Por lo general lo adoptan economías pequeñas, en proceso de integración —como las europeas— o las que han elegido el camino de la dolarización (véanse B. Eichengreen y S. Freden (1998), *Forging an Integrated Europe*, University of Chicago Press, Ann Arbor, Mich.; M. Obstfeld (1997), "Europe's Gamble", *Brookings Papers on Economic Activity*, Num. 2, 241-300; D. Ibarra y J. C. Moreno-Brid (2001); S. Hauke y K. Schuler (1993), *Currency Boards and Their Relevance for Latin America*, World Bank Discussion Paper Num. 27, 3-21).

con el mundo en desarrollo, incluso con los países emergentes, y laxas con las naciones desarrolladas, como lo demuestra la magnitud de los desequilibrios norteamericanos de pagos externos o los déficit gubernamentales que ya se sitúan entre 4 y 8% del producto, en Europa, Japón y Estados Unidos.⁷

Desde las últimas tres décadas se vive una doble e innegable paradoja. Mientras los países pueden asumir teóricamente el régimen cambiario de su elección –incluso el que les otorgue la más plena autonomía a sus políticas internas–, el orden internacional exige sostener la apertura con estabilidad de precios, aun sacrificando crecimiento, a fin de cancelar riesgos a los flujos financieros y de comercio, variables donde se concentran los grandes intereses hegemónicos transnacionales.

Por otro lado, se quiere prevenir crisis cambiarias bruscas o sistémicas estabilizando regiones o naciones en desarrollo. Al propio tiempo, se toleran desalineaciones cambiarias enormes entre las principales monedas. Situación que sólo hace sostenible la compensación de los déficit de la economía norteamericana mediante el financiamiento otorgado por las naciones con moneda subvaluada o la acumulación de reservas de los bancos centrales.⁸

7. Los déficit fiscales de los países emergentes y en desarrollo alcanzaron en promedio 3% del producto (México 1.5%), mientras los de las naciones avanzadas ascienden a 4% (Estados Unidos 5.9%, Japón 8.2%, Alemania 4.0%, Francia 4.1%). Los datos son del Fondo Monetario Internacional (2004), *World Economic Outlook*, Washington.

8. Las reservas internacionales del mundo ascienden a 3.1 billones españoles de dólares (millones de millones en 2003). Los países de monedas subvaluadas –China, Japón, Corea, Taiwán, etcétera– han acumulado alrededor de 1.9 billones españoles que contribuyen significativamente al financiamiento de los déficit norteamericanos de balanza de pagos que ya alcanzan un promedio de entre 400 y 500 mil millones de dólares por año. Los países en desarrollo tienen un total de 2 billones y las economías industrializadas apenas poco más de un billón (véase D. Ibarra [2004], “Nubarrones internacionales”, *El Universal*, 4 de octubre de 2004).

En consonancia con los hechos enunciados, los paradigmas ideológicos se han movido de hacer el elogio del desarrollo y del empleo a tomar el combate a la inflación, como el objetivo social por excelencia. En esa lógica, los gobiernos nacionales y sus instituciones se tornan sospechosos de procurar ventajas políticas a costa de los equilibrios macroeconómicos fundamentales. Hay desconfianza ideológica en el comportamiento del Estado y confianza plena en los mercados. Por eso, frecuentemente se inculpa a la política fiscal de inducir el gasto por encima de la tasa natural de crecimiento o empleo. Y se abraza el criterio del equilibrio presupuestario en cualquier circunstancia, es decir, se renuncia implícitamente a la instrumentación de medidas fiscales desarrollistas o siquiera contracíclicas.

En el ámbito de la política monetaria, los cambios de enfoque abarcan no sólo al diseño de las políticas, sino el de las instituciones. La visión posmoderna de la banca central destaca la necesidad de disolver los problemas de la llamada “inconsistencia temporal”, esto es, las incongruencias gubernamentales entre anunciar políticas de combate a la inflación y luego contradecirlas en función de ganancias políticas o electorales que la teoría económica usualmente presupone transitorias. El descrédito real o imaginario de los gobiernos, lleva a declarar la independencia de los bancos centrales para que persigan sin contaminación política objetivos de estabilización de precios.⁹ La credibilidad externa se torna predominante.

9. Si bien los gobiernos pueden dar sorpresas monetario-inflacionarias, los intentos resultarán fallidos —reza la teoría— si los agentes económicos los anticipan, dando como resultado más inflación, sin efectos positivos sobre el desarrollo (véase R. Barro y D. Gordon (1983), “Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy”, *Journal of Monetary Economics*, Num. 12 (1), 101-121. Enfoques más generales o detallados se encuentran en: K. Rogoff (1985), “The

Aun así, la credibilidad intrínsecamente débil de los bancos centrales en regímenes de flotación requiere del anclaje complementario de la política fiscal, consistente en el compromiso de reducir los déficit presupuestarios y de obligar a que toda expansión del gasto tenga que financiarse con impuestos o mediante operaciones de mercado abierto (impuestos diferidos en el tiempo), que cancelen su impacto monetario. Cuentas fiscales sin déficit, bancos centrales autónomos y poderosos, supresión de las políticas industriales, conforman la más impresionante cesión de soberanía económica de los gobiernos latinoamericanos, que algunos llevan o llevarían hasta la supresión de las monedas nacionales, esto es, la dolarización —o la creación de las llamadas juntas monetarias—, aun sin mediar las instituciones y los acuerdos de respaldo mutuo y de participación en el diseño de las políticas económicas conjuntas, como las de la Comunidad Económica Europea. De proseguir esos procesos, se llegaría a la renuncia plena de la soberanía monetaria (ni los bancos centrales merecen credibilidad) y a formar uniones monetarias o uniones económicas donde los costos estarían asimétricamente cargados no al país dominante, sino a su periferia.

En suma, el anclaje simultáneo fiscal y monetario constituye una postura destinada a ganar credibilidad externa en torno a las acciones estabilizadoras de los gobiernos, que reduce en alto grado los márgenes de maniobra de las

Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target”, *Quarterly Journal of Economics*, Num. 100 (4), 1169-1190; F. Giavazzi y M. Pagano (1988), “The Advantage of Tying One’s Hand: EMS Discipline and Central Bank Credibility”, *European Economic Review*, Num. 32 (5), 1055-1082; W. Bernhard, *et al* (2002), “The Political Economy of Monetary Institutions”, *International Organization*, Num. 56 (4), 693-723).

políticas públicas internas y les imprime un carácter marcadamente pro-cíclico y a-democrático. Es decir, hay aquí un intento por suprimir los diferenciales en precios y en tasas de interés entre países, por la vía de la deflación, hasta igualar esas variables con las de los países líderes, pasando por alto los distintos arreglos institucionales y de fuerzas políticas de cada nación.

El regreso del péndulo monetario guarda, sin embargo, una diferencia con el viejo régimen de patrón oro. Antes, las políticas recesivas se instrumentaban *pari passu* con el surgimiento de los desequilibrios; hoy se implantan preventivamente, sometiendo a muchos países periféricos a una suerte de cuasi-estancamiento crónico que les estorba al resolver las fallas estructurales de los desequilibrios de pagos. El dilema monetario se reduce entonces a la oposición entre credibilidad externa y escrutinio democrático interno sobre las políticas públicas.

Los énfasis de los paradigmas económicos en materia cambiaria se han desplazado con las nuevas realidades. En los años noventa dejó de discutirse el problema de las crisis recurrentes, de cómo evitar altos y crecientes desajustes de la cuenta corriente y de flujos insostenibles de capital, o de cómo se movía la flexibilidad comparativa de precios, salarios, tasas de interés, siempre relacionados con objetivos nacionales de crecimiento y empleo. Hoy, en cambio, la política anticrisis queda centrada en cómo sostener y acrecentar los flujos internacionales de capitales, o en reducir el ritmo de desarrollo a fin de comprimir importaciones y saldos deudores en la balanza de pagos, sin perder la meta de trasfondo de la estabilización de precios de las economías. Por eso, se ha pasado de buscar már-

genes desarrollistas de maniobra a la política monetaria, a ceder casi por entero su independencia ante la globalización.¹⁰

La respuesta mexicana

México no es una excepción en la materia. La autonomía concedida al Banco de México por ley en 1993, le fija el objetivo único o principalísimo de combatir la inflación, al tiempo que limita la concesión de crédito al gobierno. Como en otros casos, es ambiguo si la independencia institucional abarca sólo el manejo del instrumental monetario o incluye la capacidad de fijar unilateralmente metas de alcance nacional que pudiesen ser distintas o hasta contraponerse a las del propio gobierno y los órganos legislativos.

Sin duda, nuestra historia reciente y lejana registra casos en que los gobiernos usaron y abusaron de la política monetaria y cambiaria para evadir los sacrificios políticos de ajustar a tiempo la economía cuando resultaba indispensable. Pero también la historia del Banco de México y sus fideicomisos

10. Según Summers, reducir los riesgos de crisis financieras y cambiarias tiene que ver con la cuenta de capitales de la balanza de pagos, mientras no hace mención de los problemas de la cuenta corriente que se consideran subordinados a la primera. En esa lógica, la inversión extranjera y los créditos alcanzan un papel protagónico para el mundo en desarrollo, pese a la volatilidad de sus flujos. Los prerequisites del blindaje anticrisis son los siguientes: 1) mantener o crear un sistema financiero fuerte (bancos bien capitalizados y supervisados, códigos efectivos de gobierno corporativo, estado de derecho, protección de los contratos) que haga sostenible acumular deudas sustantivas; 2) adoptar un régimen cambiario de tasa fija o flotación libre que facilite el acceso a los mercados de capitales; 3) lograr un clima macroeconómico estable, que minimice los riesgos monetarios y fiscales; 4) acumular reservas en proporción adecuada a los pasivos del país, véase L. Summers (2000), "International Financial Crises: Causes, Prevention, and Cures", *American Economic Review*, Papers and Proceedings (May) 1-16.

recoge esfuerzos exitosos al canalizar fondos privados y públicos que, al fortalecer la capacidad productiva, hicieron posible junto con la banca de desarrollo la etapa de más intenso crecimiento del país: 1940-1980.¹¹

La liberalización de la cuenta de capital abrió el país a la volatilidad, sobre todo de los flujos de capital de corto plazo. Los acusados movimientos en las cotizaciones de las principales monedas internacionales (euro, dólar, yen, yuan), así como los contagios financieros recientes, demuestran que los países en desarrollo difícilmente pueden guarecerse de los movimientos financieros desestabilizadores cuando surgen en una economía globalizada. Por eso, los centros académicos ya admiten que la liberalización de los movimientos de ahorro de corto plazo debiera haber sido paulatina.¹²

Más aún en nuestro caso, se combatió la inflación con tasas de interés elevadas en términos internacionales, creando incentivos para que los inversionistas foráneos trajeran fondos de corto plazo que se mantuvieran en el país mientras no se elevasen las expectativas devaluatorias. La sobrevalua-

11. Aparte de los cajones crediticios favorecedores de actividades calificadas de prioritarias, destacan los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), el Fondo de Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI), el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), el Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC).

12. Las ventajas o inconvenientes de abrir la cuenta de capitales han sido objeto de un intenso debate internacional. Entre los principales críticos destacan Tobin, Bhagwati y Rodrik, véanse M. Ul Haq, *et al* (1996), *The Tobin Tax, Coping with Financial Volatility*, Oxford University Press, N. York; J. Bhagwati (1998), *Why Free Capital Mobility may be Hazardous Health: Lessons from the Latest Financial Crises*, NBER, Cambridge, Mass.; D. Rodrik (1998), "Who Needs Capital Account Convertibility?", en P. Kenen (comp.), *Should The IMF Pursue Capital Account Convertibility?*, Princeton Studies in International Finance, Num. 207, Princeton, N. J.

ción resultante del tipo de cambio sólo se pudo combatir con operaciones costosas de esterilización y acumulación de reservas; y también lleva el riesgo inherente de la cesación de los flujos de entrada y aun de salidas precipitadas de capitales, como las experimentadas entre 1994 y 1995. Esas tendencias sobrevaloratorias se vieron acentuadas en los años noventa por los intensos procesos de extranjerización de un buen número de empresas públicas y privadas que determinaron fuertes entradas de divisas que no se invirtieron en acrecentar significativamente las capacidades productivas y exportadoras. Fenómeno que se repite hoy en día (2004-2005) ante los acusados diferenciales entre las tasas de interés externas e internas.

Como consecuencia, el proceso de ajuste deflacionario ha sido exitoso en acercar la inflación nacional a la norteamericana. Los costos históricos han sido la sobrevaluación cambiaria con efectos destructivos en la competitividad de los productores nacionales y el de caminar en sentido opuesto a la estrategia de crecimiento hacia fuera, desaprovechando la apertura de fronteras y la demanda de los mercados internacionales.

El abandono del régimen de paridad fija obedece, en consecuencia, a dos factores centrales que quizá poco tengan que ver con metas desarrollistas propiamente tales. México tradicionalmente usó tipos de cambio fijos asociados al dólar, como anclaje monetario y, en general, de todas las políticas públicas. La importancia de esa función no fue trivial, aportaba certeza en un país regido por un gobierno semiautoritario, de partido hegemónico, cuyas decisiones y acciones resultaban frecuentemente opacas al exterior, a los agentes económicos y a los ciudadanos. Hasta finales de los años ochenta, el informe anual del Presidente al Congreso de la Unión era

casi el único documento que, a la par de abundar en lo hecho por el gobierno, señalaba los nuevos derroteros económicos y políticos. Ahí se anunciaba el monto de las reservas internacionales y se atenuaban las asimetrías de información entre gobierno, de un lado, y partidos políticos y ciudadanos, del otro. Sin embargo, las aperturas comercial y financiera dejaron inerte a la economía nacional frente a los flujos irrestrictos, no siempre estabilizadores, de capitales y mercaderías, así como al contagio de crisis externas.¹³ Por otro lado, desde el ángulo de la política nacional resultaba y resulta deseable evitar las crisis devaluatorias sexenales que reflejaban esencialmente la acumulación de diferenciales de precios con el exterior que se traducían en déficit comerciales o endeudamientos imposibles de financiar. La flotación crea una vía de escape a ambos problemas, pero exige mayor rigor monetario y fiscal, mayores sacrificios en crecimiento, a fin de abatir las presiones de precios, sean reales o de credibilidad, y acercar la inflación nacional a la norteamericana.

Tampoco el sistema de flotación resuelve todos los posibles excesos de las políticas públicas, aunque bien puede cambiar su dirección. Hoy los incentivos se han invertido: la tentación de los bancos centrales independientes no reside tanto en facilitar expansiones económicas sostenibles o insostenibles, sino en elevar más de la cuenta las tasas de interés,

13. Véanse P. Garber y N. Svensson (1995), "The Operation and Collapse of Fixed Exchange Regimes", en G. Grossman y K. Rogoff compiladores, *Handbook of International Economics*, Vol. III, 1865-1912; M. Obstfeld y K. Rogoff (2002), "Global Implications of Self-Oriented National Monetary Rules", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, 503-535; R. Bergsten y J. Williamson, (2003), *Dollar Overvaluation and the World Economy*, Institute for International Economics, Washington; B. Eichengreen (1996), *Speculative Attacks on Pegged Exchange Rates*, University of California Press, California.

o bien permitir la sobrevaluación de la moneda a fin de obtener ganancias costosas y temporales para abatir la inflación, su principal o única responsabilidad. Ya ni siquiera se busca una combinación fructífera de precios relativos entre el tipo de cambio, las tasas de interés y los salarios reales a fin de preservar una estabilidad razonable de precios, sin derrotar los objetivos desarrollistas.¹⁴ El menor crecimiento resultante acota los incentivos a la inversión, a las innovaciones, a ganar competitividad, mientras los costos mayores, artificiales, a los productores nacionales, facilitan su desplazamiento por oferentes del exterior,¹⁵ acrecentando la dependencia de las importaciones. Así se cierra el círculo de una especie de estancamiento estabilizador, al empobrecerse repetitivamente los alicientes al desarrollo y deteriorarse la posición de la concurrencia nacional en los mercados foráneos.

No obstante alguna corrección cambiaria transitoria, el peso ha estado casi sistemáticamente sobrevaluado entre episodios de crisis devaluatorias. Si bien ese proceder contribuye a reducir temporalmente las presiones inflacionarias, daña a los productores nacionales. Aquí reside una de las razones explicativas de que se pierdan mercados externos y de que los déficit comerciales fluctúen alrededor de los 8-10 mil millones de dólares, mientras el conjunto de América Latina tiene

14. Véanse D. Ibarra (2003), *México: transición sin desarrollo*, Foro Económico Nacional, mimeo. UNAM, México. J. Casar (2004), "¿Por qué no crecemos?", *Nexos*, vol. XXVI, núm. 322, pp. 57-66.

15. Véanse D. Ibarra (1999), "¿Es aconsejable una política industrial en México?", en *Política y economía*, M. Ángel Porrúa, México, pp. 139-160; D. Ibarra (2001), "Política cambiaria, paridad cambiaria y globalización", en *Testimonios críticos*, Cántaro Editores, México, pp. 259-280; R. Villarreal (2003), "El reto de Fox: del estancamiento estabilizador a la reactivación y crecimiento competitivo con estabilidad", *Revista del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas* (agosto) México.

superávit (27 mil millones en 2003).¹⁶ En contraste, China, Japón, Corea, Taiwán, mantienen deliberadamente subvaluados y estables sus signos monetarios en apoyo a su comercio exportador, mediante intervenciones directas en los mercados cambiarios, aun contraviniendo las reglas del Fondo Monetario Internacional.¹⁷

La política fiscal completa el anclaje antinflacionario del manejo monetario al comprimir deliberadamente los déficit fiscales, por debajo de la media de los países en desarrollo,¹⁸ y al reducir automáticamente, por ley, el gasto público cuando se abaten los ingresos del gobierno, independientemente de la posición de la economía en el ciclo económico.

A modo de conclusión

En suma, se ha caído en un vacío estratégico que lleva al país a un estancamiento casi permanente o a seguir a la zaga internacional de los procesos de desarrollo. Lo viejo no funciona y lo nuevo no se sabe manejar. De un lado, la apertura, la intensificación del cambio tecnológico mundial, las hegemónías económicas de nuevo cuño, han hecho anacrónicas, inviables las estrategias proteccionistas. De otro lado, la obsesión antinflacionaria del cosmopolitismo de la globalización y

16. Las cifras son de la CEPAL (véase CEPAL (2003), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile).

17. La acumulación de reservas de esos cuatro países ya asciende a más de 1.7 billones españoles (trillones anglosajones) de dólares, prueba manifiesta de las enormes desalineaciones cambiarias del mundo y de la necesidad de reconstruir la arquitectura monetaria del orden mundial (véase F. Bergsten (2004), *Testimony before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs*, Senado de Estados Unidos, Institute for International Economics, Washington).

18. Véanse las cifras de la nota 7.

su aceptación acrítica se traduce en nuestro medio en políticas que derrotan a la estrategia de crecimiento hacia fuera. El Banco Central recupera poder decisorio que pierde gobierno y cámaras legislativas. El uso de altas tasas de interés de la sobrevaluación cambiaría y los presupuestos equilibrados (no sólo en la cuenta corriente sino incluida la de capital) como armas estabilizadoras sitúan a los productores nacionales directa e indirectamente frente a la tarea hercúlea no sólo de compensar rezagos históricos de cara a los mejores productores del mundo, sino de hacer otro tanto con factores artificiales de una política económica que les resta competitividad.

El vacío estratégico tiene efectos que no se reducen al período de deflación —cuando se intenta bajar el alza de precios a los estándares internacionales—, sino que se extienden en el tiempo. Los rezagos resultantes en la formación de capital humano, en la inversión física, la modernización tecnológica, la inserción en las redes transnacionales de producción y comercio, frecuentemente se tornan irrecuperables o difíciles de recuperar durante largos años.

Se entiende entonces por qué el diseño e instrumentación del meollo de las políticas públicas ha de segregarse lo más posible del debate democrático y por qué se le teme, hasta el punto de condenar la llamada politización del manejo económico. Ello ocurre cada vez que el péndulo ideológico llega al otro extremo, a privilegiar el cosmopolitismo sobre las demandas ciudadanas. Lo que se gana en estabilizar precios más allá de lo razonable, se pierde en desarrollo, puestos de trabajo, reducción de la pobreza, respeto a los valores democráticos. Hay necesidad de equilibrar el péndulo en el sentido de cuidar las relaciones económicas externas, sin causar trastornos insostenibles al interior de los países. De otra

suerte, la disciplina económica podría estabilizar precios y hasta balanza de pagos, pero causar estragos igualmente desestabilizadores en materia de gobernabilidad y democracia. Por eso, a los bancos centrales, ya sea de México o de otros países de la periferia, debiera asignárseles la doble responsabilidad de la estabilidad de precios y de la estabilidad del ritmo de desarrollo económico. En México, ganar el equilibrio en las metas sociales y en su reflejo de las políticas públicas es, sin duda, la tarea vertebral y pendiente de la política nacional. Sin esperar a que se transformen y humanicen las normas del orden internacional, inmersos en la misma globalización, otros países en desarrollo lo vienen logrando con éxito notable (Corea, Taiwán, Chile, India, China, Vietnam, por sólo citar algunos).

La reconfiguración económica internacional

Hay un nuevo orden internacional que ha tomado recientemente carta de naturalización en el mundo que nace de la terminación de la guerra fría, de la nueva internacionalización de las economías y de la reciente oleada de modernizaciones democráticas.¹⁹

Los países en desarrollo se han amoldado a las nuevas reglas universales con distinta fortuna y pagando precios también distintos. La preponderancia de Estados Unidos ha llevado a implantar cuanto antes el nuevo orden unipolar. Pero la evolución del mundo no se ha detenido ahí. Europa de un lado y la emergente Asia del otro rivalizan en distinto grado con Estados Unidos y, paradójicamente, el motor de la globalización parece favorecer la vuelta a un mundo multipolar que apenas se perfila.

Examinar algunas de esas cuestiones desde el ángulo de los países periféricos y latinoamericanos es el propósito de este artículo. La primera parte contiene referencias generales a los cambios paradigmáticos ajenos a la globalización. Enseguida se examinan las tendencias a la convergencia de ingresos entre países y al interior de los mismos. Luego se abordan las dislocaciones y recentramientos en la

19. Véase D. Ibarra (2004), “Los vericuetos del orden internacional: la importación de reformas”, en *ECONOMÍA*unam, núm. 1, enero-abril, pp. 7-18.

generación del producto planetario y el papel que en ello juegan los países emergentes y las empresas transnacionales. Los cambios anteriores se desagregan para observar de cerca la descentralización sectorial de la producción y el comercio, sobre todo los que tienen lugar en países del sureste y oriente de Asia, que dejan de lado a América Latina. El esfuerzo anterior lleva a examinar las mudanzas en la matriz del financiamiento internacional, destacándose que los países industrializados han dejado de generar los ahorros que antaño se distribuían hacia la periferia, y cómo, eso mismo, tiende a minar la influencia tradicional de las instituciones multilaterales de crédito y cambiar otras puertas de acceso a los mercados de capitales. En las conclusiones se destaca la erosión del régimen unipolar del mundo, el ascenso posible del Asia o de Europa, así como la necesidad latinoamericana de no quedar rezagada tanto frente al primer mundo, como en relación a otros países emergentes.

Consideraciones generales

Desde la Revolución Industrial inglesa, es nítida la prevalencia de los intereses económicos de los países dominantes —en su forma moderna, no colonial— en la configuración del orden internacional de cada época. En esencia, esto último constituye un entramado institucional que a la par de servir a los intereses de esos países, atiende a la necesidad inescapable de ordenar el mundo en torno a reglas que han de respetarse a fin de hacer posible la convivencia entre naciones. Los paradigmas económicos y políticos resultantes concuerdan con la visión y objetivos de la nación líder o de las naciones líderes

y, con frecuencia, obligan a los estados periféricos a absorber disonancias históricas e implantar cambios que no corresponden a su evolución social o intereses.

En consecuencia, los modelos ordenadores del mundo por fuerza están integrados por ingredientes ideológicos dirigidos a persuadir a las naciones periféricas de los inconvenientes de quedar fuera de los sistemas de reglas universales. Por supuesto, las naciones industrializadas gozan de mayor autonomía. Las tensiones entre los países más avanzados, y entre ellos y los subdesarrollados originaron –y originan– las pugnas mercantilistas, las escaramuzas entre proteccionismo y liberalismo del siglo XIX; entre capitalismo y socialismo en el siglo XX, o los debates actuales entre globalifóbicos y globalifílicos.

Los cambios paradigmáticos universales –usualmente aparejados con ideologías para hacerlos aceptables– crean premios y castigos, mitos, concepciones distorsionadas o distorsionantes de la realidad; pero también dan origen a asimetrías reales entre los países que aciertan a acomodarse al nuevo orden internacional y aquellos que no salvan los tropiezos. Las asimetrías y los cambios en los centros de la gravitación del poder universal son el resultado de la combinación de las fuerzas dominantes y la capacidad interna de los países en desarrollo para moldear los paradigmas recibidos. Se trata de procesos transicionales siempre presentes, en la medida que evolucionan o cambian de composición los liderazgos de los países dominantes.

Las vicisitudes de la convergencia planetaria

Uno de los mitos económicos más difundidos y antiguos es el de que el comercio mundial, los flujos de capital y la difusión de la

tecnología tenderían a equiparar, a hacer convergentes, los ingresos de las naciones, así como a limar las disparidades mundiales extremas entre riqueza y pobreza. Más aún, se ha afirmado y reafirmado que el acervo de conocimientos, de tecnologías está suficientemente abierto para facilitar a cualquier país la tarea de alcanzar la productividad de los más avanzados.

Los modelos de Swan y Solow tomaban el supuesto de rendimientos decrecientes del capital, para concluir que las economías tenderían a niveles semejantes de ingreso y, luego, a ritmos análogos de crecimiento, cuya cuantía de largo plazo estaría dada por la tasa del progreso técnico del mundo. Luego, los trabajos de Romer, Mankiw, Barro señalaron que, de eliminarse la acumulación de factores (capital y trabajo), habría convergencia (condicional) entre países desarrollados y en desarrollo hacia niveles comunes de productividad de los propios factores y de los estándares de vida.²⁰

En los hechos, sin embargo, la globalización no ha traído consigo, ni ayer ni hoy, convergencia a escala mundial, aunque registre casos de países afortunados que han ingresado al

20. Véanse R. Solow (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), 65-94; T. Swan (1956), "Economic Growth and Capital Accumulation", *Economic Record*, 32, 334-361; P. Romer (1990), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, 98 (5), 1971-2102; R. Barro (1996), *Determinants of Economic Growth*, The MIT Press, Cambridge, Ma.; N. Mankiw, et al (1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 107 (2), 407-37; J. Sachs y P. Warner (1995), "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brooking Papers on Economic Activity* (1), 1-95.

exclusivo club del primer mundo.²¹ Más aún, en los últimos años, muchas naciones reconocen rezagos no sólo relativos sino absolutos en sus niveles de ingreso, como ocurre con la antigua Unión Soviética. Del mismo modo, la historia recoge la decadencia de naciones dominantes y el surgimiento de nuevos líderes.

Entre 1950 y 1973, los centros motores de la economía mundial estuvieron determinados por la reconstrucción de las economías del primer mundo, devastadas por la segunda guerra mundial. La ayuda internacional al desarrollo floreció, además, con la competencia política de la guerra fría. Al propio tiempo, Europa y Japón emprendieron con éxito, y con el apoyo de transferencias externas, acciones encaminadas a emular la eficiencia estadounidense. Con esfuerzos propios elevaron la productividad transfiriendo trabajadores de la agricultura a la industria. Además, celebraron convenios cooperativos con empresarios y trabajadores para mantener un rápido crecimiento económico sustentado en dos ejes: el aseguramiento de la rentabilidad de las exportaciones o de las nuevas inversiones y el mejoramiento de las redes de seguridad social. Al propio tiempo, las normas del orden internacional de la época —por fincarse en la existencia de soberanías nacionales reales y en la consiguiente responsabilidad estatal de alcanzar el pleno empleo o el desarrollo— se conjugaron para producir la fase del más acentuado crecimiento de que haya memoria histórica en el mundo (véase el cuadro 1).

21. Aunque las disparidades entre países no se asocian exclusivamente ni siempre a la globalización, la divergencia de ingresos es un fenómeno que viene observándose por lo menos desde el comienzo del siglo XIX (véase P. Linder y J. Williamson (2003), "Does globalization Make the World More Unequal?", en *Globalization in Historical Perspective*, M. Bardo, et al, Comp., National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, Chicago).

Cuadro 1

Crecimiento del ingreso por habitante en el mundo

Período	%
1500-1820	0.05
1820-1870	0.54
1870-1913	1.30
1913-1950	0.88
1950-1973	2.92
1973-2001	1.41

Fuente: A. Maddison (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, OECD, París.

En ese mismo lapso (1950-1973), el ingreso por habitante en Europa se expandió a más de 4% anual y el del Japón a 8%. Inclusive los países socialistas subieron los ingresos de sus ciudadanos a tasas anuales superiores a 3%. Más aún, de compararse los ritmos de ascenso del producto per cápita de Estados Unidos y el de un buen número de países en desarrollo, parecería comprobarse que se trató de un período de convergencia de niveles de ingreso a escala universal. Sin embargo, aun con prosperidad generalizada, algunas regiones comienzan a experimentar rezagos que después se agravan. Así, mientras el mundo acrecentó el producto por habitante a razón de 2.91% por año, África (2.22%) y el conjunto de América Latina (2.50%) pierden terreno (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

*Productos por habitante y tasas de crecimiento por regiones**

	Producto por habitante en dólares				Tasas de crecimiento		
	1950	1973	1998	2001	1950- 1973	1973- 2001	1950- 2001
Mundo	2 114	4 091	5 709	6 049	2.91	1.41	2.08
Europa Occidental	4 579	11 416	17 921	19 256	4.05	1.88	2.86
Otros países occidentales**	9 268	16 179	25 571	26 943	2.45	1.84	2.11
Estados Unidos	9 561	16 689	26 619	27 948	2.45	1.84	2.13
Europa Oriental	2 120	4 988	5 461	6 127	3.79	0.74	2.10
Antigua URSS	2 834	6 059	3 983	4 626	3.36	-0.96	0.97
América Latina	2 554	4 504	5 795	5 811	2.50	0.91	1.63
México	2 365	4 845	6 745	7 089	3.17	1.37	2.18
Asia	713	1 720	3 565	3 861	3.90	2.93	3.37
Japón	1 921	11 434	20 534	20 686	8.06	2.14	4.77
China	439	839	3 117	3 583	2.86	5.32	4.20
India	619	853	1 760	1 957	1.40	3.01	2.28
África	852	1 410	1 368	1 489	2.21	0.19	1.10

Fuente: A. Madison (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, OECD, París.

* Geary-Khamis, dólares.

** Comprende Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos.

De ahí en adelante se da una triple ruptura. Primero, los ritmos de ascenso del ingreso per cápita planetario se encogen más de 50%, provocando desempleo y mayores discrepancias distributivas dentro de casi todos los países; segundo, grandes regiones en desarrollo siguen atrasándose frente al primer mundo (África, América Latina, Europa Oriental, Rusia), dando origen a una nueva etapa de polarización de los

ingresos entre países. Por último, algunos países periféricos (China, India, Corea, Taiwán, etcétera) se separan del resto del tercer mundo y se aproximan –algunos todavía de lejos– a los niveles de vida de los países avanzados (véase el cuadro 2). De seguir así, relativamente pronto tomarán el camino que siguieron en épocas pasadas Alemania, Japón o Estados Unidos. Por ende, haciendo a un lado otras distinciones (tamaño, insularidad, etcétera), los países en desarrollo han dejado de presentar problemas comunes en la dinámica de su evolución. Unos están por salir adelante, mientras otros se quedan atrás no sólo con respecto al primer mundo, sino en relación con otras naciones emergentes, como son los casos de México y América Latina.

Después de 1973 y hasta los años noventa, se pierde el impulso reconstructor de la posguerra; además, el acrecentamiento de la productividad se redujo de manera generalizada lo mismo en Estados Unidos que en Europa, mientras se elevaba la inflación, declinaban los salarios reales y ascendía el desempleo. El orden económico internacional, sintetizado en los acuerdos de Bretton Woods, es demolido por la retirada del apoyo norteamericano al valor del oro y al sistema de tipos de cambios fijos, pero revisables. Ya en la década de los noventa, Europa pierde dinamismo económico y capacidad de competir frente al notable auge estadounidense de esos años.

A mayor abundamiento, la desaparición de la bipolaridad en el mundo (con la debacle de la Unión Soviética y de los países satélites) y las mudanzas económicas universales, demandan de un orden internacional con nuevos objetivos y reglas. En los hechos, la transnacionalización de la producción y el comercio exigen –sobre todo a la periferia– la abolición de las fronteras, la reducción de los ámbitos de la soberanías

económicas nacionales y la unificación de las políticas socioeconómicas de los países, a fin de garantizar la seguridad del comercio, de la producción descentralizada e interdependiente y de los flujos internacionales de inversión. Y, junto a ello, viene la aceptación de la democracia liberal como el sistema político que ha de extenderse a todas las latitudes.

Las dislocaciones y recentramientos globales

Los países ya industrializados gozan de una relativa independencia para decidir sus relaciones internas, aun en las circunstancias actuales en que se ha pasado del bipolarismo al predominio de una sola potencia. Hay rivalidades y tensiones entre las potencias del primer mundo –como puso de relieve la segunda guerra de Irak– que les lleva a seguir estrategias distintas, no obstante enfrentar problemas comunes.

Donde se asumió o se impuso la visión ideológica más rígida, más ortodoxa, del nuevo orden internacional fue en los antiguos países socialistas, los latinoamericanos y los africanos, cuyas debilidades, unidas a presiones externas, los fuerzan a emprender transiciones difíciles hacia los modelos de economía de mercado y democracia liberal. Unos intentan sustituir rápidamente las instituciones del socialismo por las del mundo occidental; otros, pasar sin escalas del proteccionismo más acusado a la libertad irrestricta de mercados, del autoritarismo a la alternancia de los partidos en el poder; y otros más a suplir la dependencia colonial con la formación de estados y nacionalidades, precisamente cuando el nuevo orden internacional desmorona la soberanía económica de los estados. Por supuesto, los inevitables trastornos asociados a esos dramáticos cambios se tradujeron en interrupción del

desarrollo y en multitud de disturbios institucionales todavía no completamente resueltos.

En contraste, la mayoría de los países asiáticos, con menos agobios, pudieron manejar de modo más flexible, gradual y creativo los paradigmas sociopolíticos universales. No dismantelan la intervención estatal, no privatizan o extranjerizan a sus mejores empresas, ni ceden mayormente soberanía económica nacional, e incluso se permiten sostener regímenes políticos imperfectamente democráticos para los cánones occidentales. La combinación de estrategias exportadoras, de sustitución eficiente de importaciones y de mejoras sociales, les facilita imprimir orientación, dinámica y estabilidad a su desarrollo, sin dejar de estar afectados por los problemas y contagios de las fluctuaciones financieras internacionales, como se puede constatar con la crisis asiática de 1997.

Por igual, los países del primer mundo –aunque no necesariamente todas sus empresas– han debido aceptar acomodados, costos, y han resentido el impacto de los mercados sin fronteras, ya sea por la intensificación de la competencia internacional, la cesión de producciones al mundo periférico, la dificultad de sostener derechos sociales o absorber los desequilibrios resultantes en los mercados de trabajo.

Sea como sea, la globalización empuja la alteración de las participaciones de los países en la actividad económica mundial, al punto de perfilar nuevos centros de producción, comercio y finanzas en proceso de adquirir peso internacional importante, en tanto que otras regiones quedan gradualmente desplazadas de las fuentes de ingreso más dinámicas y prometedoras.

Entre el fin de la segunda guerra mundial y 1973, varios países y regiones se perfilaron como centros dinámicos que podrían disputar con el tiempo la supremacía económica nor-

teamericana. Así, durante el período 1950-1973, el ingreso real per cápita de Estados Unidos se elevó a 2.45% frente a 4.05% en Europa, 8.07% en Japón y 3.35% en la Unión Soviética. Después, algunos de los competidores fracasaron y otros perdieron el paso frente al repunte estadounidense de la década de los noventa. Hoy en día, el desafío se centra en Europa,²² a la par que surgen nuevos contendientes en Asia Oriental y del Sur²³ –sin que pueda descartarse por entero a Japón–, de los cuales nos ocuparemos en las páginas siguientes. En todo caso, lo verdaderamente novedoso no es el desplazamiento de los liderazgos entre países industrializados, sino el surgimiento de zonas tradicionalmente atrasadas, así como de poderosos actores privados en ese proceso.

Al considerar el período 1950-2001, los países del primer mundo han visto reducir su contribución al producto del mundo, de 60 a 52% (véase el cuadro 3). Ello no significa que hubiesen perdido eficiencia y capacidad innovadora. En ese grupo de naciones se concentran los laboratorios, los especialistas y el gasto en investigación y desarrollo. Estados Unidos (2.6%) y la Unión Europea (2%) o Japón (3.1%) dedican porcentajes altos de su producto a la investigación y desarrollo científico y tecnológico. Incluso, los países emergentes de

22. En cuanto a validar las aspiraciones europeas a la bipolaridad mundial, véanse L. Mark (2005), "Ascent of Europe", *Prospect*, Num. 188, 34-37; Ch. Kupchan (2003), *The End of the American Era*, Alfred Knopf, N. York; J. Nye (2002), *The Paradox of the American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford University Press, N. York; A. Posen (2005), *The Euro at Fire: Ready for a Global Role?*, Institute for International Economics, Washington.

23. A lo largo del período 1973-2001, el avance del ingreso por habitante de Estados Unidos (1.86% anual) casi iguala al de Europa (1.88%), la Unión Soviética pierde el paso (-1.00%) y Japón conserva precariamente alguna delantera (2.14%) que tiende a perder sobre todo en la década de los noventa (0.01%) (véase cuadro 2).

Asia (excluyendo a China) ya asignan alrededor de 1.7% a esos propósitos. En contraste, América Latina (0.6%) y África (0.3%) parecen rezagarse peligrosamente.²⁴

Cuadro 3
Generación del producto en el mundo
(porcentajes)

	1950	1973	2001
Mundo	100.0	100.0	100.0
Países industrializados	59.9	58.8	52.0
Europa	26.2	25.6	20.3
Estados Unidos	27.3	22.1	21.4
Japón	3.0	7.8	7.1
Otros	3.4	3.3	3.2
Países en transición	13.1	12.8	5.6
Europa Oriental	3.5	3.4	2.0
Antigua Unión Soviética	9.6	9.4	3.6
Países en desarrollo	27.0	28.5	42.5
América Latina	7.8	8.7	8.3
México	1.3	1.7	1.9
Asia (excluyendo a Japón)	15.4	16.4	30.9
China	4.5	4.6	12.3
India	4.2	3.1	5.4

Fuente: A. Maddison (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, OECD, París.

24. Véase OECD (2004), "A Decade of Investment in Research and Development: 1990-2000", *U.S. Bulletin on Science and Technology Statistics*, Num.1, abril, París. Ello se refleja en la composición del comercio. Por ejemplo, Estados Unidos vende bienes de capital y materiales por 45% de sus exportaciones y compra alrededor de 32% del total importado de los mismos bienes, principalmente de otros países industrializados. Las ventas foráneas norteamericanas de bienes de capital, donde se encuentra la innovación tecnológica, son alrededor de cinco veces superiores a sus exportaciones de bienes de consumo.

Esos fenómenos alcanzan ya significados distintos a los tradicionales. De un lado, las naciones con peso económico se esfuerzan por mantenerlo, aunque sólo sea en lo que constituye el mecanismo central del desarrollo económico: la capacidad de generar innovaciones, de ganar productividad, de controlar el sistema financiero internacional. Del otro, los actores públicos comienzan a ser desplazados del centro del poder económico por los grandes consorcios transnacionales. Estos últimos ya controlan partes importantes de la producción, el comercio y la inversión planetaria, manejan buena parte de la investigación tecnológica y segmentan geográficamente sus actividades a fin de beneficiarse de los mercados y de las diferencias en costos y recursos de las más distintas localizaciones.

En esencia, el papel protagónico que comienzan a desempeñar los actores privados en un mundo sin fronteras entraña la recomposición y fragmentación de la producción entre países, esto es, la reconfiguración de los eslabonamientos interindustriales a escala planetaria. Por eso, el comercio crece más (el doble) del ascenso del producto mundial, ya que los productos tienden a cruzar varias fronteras antes de llegar al ensamble y destino finales. Poco a poco las ventajas comparativas dejan de ser las de los países para transformarse en galardones competitivos de las empresas transnacionales que, incluso, pareciera comienzan a perder algunas de sus raíces nacionales.²⁵

25. Véase D. Ibarra (1999), *El nuevo orden internacional*, Aguilar, México.

La descentralización sectorial de la producción y el comercio

La concentración del poder económico en los consorcios transnacionales es una fuerza que mueve a la descentralización geográfica de la producción, manifiesta ya en las estadísticas sectoriales. La participación del primer mundo en el valor agregado manufacturero ha caído de 77 a 71% entre 1980 y 2000. En cambio, la de los países en desarrollo asciende de 14 a 24%, y casi 70% de sus exportaciones consiste ya en manufacturas con diversos contenidos tecnológicos y de valor agregado. Hay aquí ganadores y perdedores: América Latina (-1.5%) y África (-1%) retroceden en su peso industrial; de su lado, las economías en transición (exsocialistas) vieron caer dramáticamente su participación a menos de la mitad; en contraste, los países de Asia del Este y del Sur pasaron de 4.9 a 15.7%, situándose China como el principal beneficiario al ocupar el cuarto puesto mundial en materia de producción manufacturera, sólo atrás de Estados Unidos, Japón y Alemania (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
Participación en el valor agregado industrial en el mundo

	1980		1990		2000	
	Valor miles de millones de dólares	Participación %	Valor miles de millones de dólares	Participación %	Valor miles de millones de dólares	Participación %
Mundo	3 709	100.0	4 837	100.0	6 225	100.0
Primer mundo	2 864	77.2	3 650	75.5	4 470	71.8
Europa Occidental	1 425	38.4	1 651	34.1	1 853	29.8
América del Norte	884	23.8	1 129	23.3	1 627	26.1
Economías en transición	319	8.6	377	7.8	257	4.1
Países en desarrollo	256	14.2	809	16.7	1 497	24.0
América Latina	247	6.7	255	5.3	326	5.2
México	41	1.1	50	1.0	77	1.2
Asia del sur	31	0.8	62	1.3	110	1.8
Asia del este	153	4.1	350	7.2	863	13.9
China	99	2.7	221	4.6	424	6.8

Fuente: UNIDO (2004), *Industrial Development 2004*, Viena.

Al parecer Asia forma un núcleo de poder económico que ya sobresale en la producción manufacturera y en otros aspectos significativos. En lo que toca al comercio, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional, los países industrializados reducen su participación en el comercio exportador de 78 a 70% en el período 1996-2004, mientras los países en desarrollo lo hacen ascender del 22 a 30%. Del mismo modo, el volumen del comercio del mundo (exportaciones e importaciones) se expande a razón de 6% anual en las dos décadas que median entre 1986 y 2005, en tanto que el de Asia duplica esa cifra (12%). Sólo en 2004, las ventas foráneas de China se elevaron 35% hasta colocar a ese país en el tercer lugar, entre los mayores exportadores del mundo. América Latina queda en una posición dinámica intermedia (7.5%), aunque demeritada: el Cono Sur se especializa en la venta de recursos primarios y México, Centroamérica y el Caribe en maquila de poco valor agregado.²⁶ En contraste, China ha logrado transferencias masivas de industrias tecnológicamente maduras del Primer Mundo, sin perjuicio de competir en otros de sus segmentos, incluyendo los de punta o avanzada. Y al propio tiempo su comercio importador lo convierte en el centro generador de efectos dinámicos en el mundo y, en particular, en las economías asiáticas.²⁷ En cierto modo, la recuperación de la demanda y de los precios de las materias primas (*commodities*) desde 2002 proviene de impulsos asociados a la recuperación mundial y, en particular, a la expansión económica de China y de otros países asiáticos.

26. Véase Fondo Monetario Internacional (2004), *World Economic Outlook, 2004*, Washington.

27. Véase UNCTAD (2004), *Trade and Development Report, 2004*, Ginebra.

Cambios en la matriz financiera

Junto con las mudanzas en el dominio de la producción y el comercio, se gestan cambios sustantivos en la estructura financiera internacional que, al correr del tiempo, causarán alteraciones radicales en las fuentes primarias del financiamiento al mundo, así como acomodados en el ciclo económico global. Ya las naciones desarrolladas abandonan su papel tradicional de proveer ahorros que se transmitían a los países periféricos fundamentalmente para facilitar formación de capital y desarrollo. Hoy prevalece la situación inversa, es el ahorro de los países en desarrollo el que sostiene inversión y consumo de las zonas industrializadas, peculiarmente de Estados Unidos.²⁸

Las zonas periféricas acumulan reservas internacionales con diferentes finalidades: unas lo hacen al servicio de políticas activas de fomento exportador; otras, con el propósito de reducir los riesgos de inestabilidades financieras y contagios frente a la apertura de la cuenta de capitales. Por último, los más conservadores utilizan la compra de divisas de los bancos centrales como un medio de restringir la oferta monetaria y satisfacer metas de estabilidad de precios, cubriendo los costos inevitables asociados a los diferenciales entre las tasas de interés externas y las propias. En México se persiguen los dos

28. Desde comienzos de la década de los noventa, el conjunto de economías industrializadas ha dejado de generar ahorros superiores a sus inversiones, convirtiéndose en deudoras internacionales persistentes. En esas naciones, la formación de capital (1990-2004) alcanza la cifra media de 21.4% del producto, mientras los ahorros son de 20.8%. En las economías en desarrollo de Asia ocurre lo contrario: el ahorro (32.3%) excede al esfuerzo inversor (31.5%), sobre todo a partir de 1998, cuando el diferencial asciende a casi 2% del producto (véase Fondo Monetario Internacional (2004), *World Economic Outlook*, Washington).

últimos objetivos, como lo demuestra la convivencia de déficit comerciales importantes –8 000 a 10 000 millones de dólares anuales– con acumulación de reservas próximas a los 60 mil millones de dólares.

El déficit de Estados Unidos en cuenta corriente se acerca a 7% del producto y se le asocia a otro desajuste fiscal de análogas proporciones. Esto lo ha convertido ya en el deudor más grande, con necesidad de absorber el grueso (casi tres cuartas partes) de los ahorros excedentes del mundo.²⁹ Como consecuencia, la distribución de las reservas de divisas se viene alterando radical y rápidamente. En el año 2000 las naciones industrializadas conservaban 43% de dichos activos internacionales y sólo 37% en 2004. Más aún si se excluye a Japón; la disminución es más drástica: las reservas de Europa, Estados Unidos y otros países industrializados pasan de

29. La posición neta norteamericana en materia de inversiones internacionales a partir de 1989 ha cambiado. Las deudas contraídas y los activos estadounidenses en manos de extranjeros ascienden a 10.5 billones españoles (trillones anglosajones) de dólares, mientras los activos y posiciones acreedoras norteamericanas suman 7.9 billones, dejando un saldo de 2.6 billones, esto es, 24% del producto que llegará a 50% en 2010 de mantenerse los déficit de la balanza de pagos respecto del producto (véase D. Levey y S. Drawn (2005), "The Overstretch Myth", *Foreign Affairs*, Vol. 84, Num. 2, 2-7). Más aún, cálculos empíricos indican que un aumento del déficit gubernamental de Estados Unidos reduce el ahorro del país entre 50 y 80% de aquél. Asimismo, 1% de aumento del propio déficit hace subir las tasas de interés entre 25 y 35 puntos básicos. Por consiguiente, los desequilibrios en la economía estadounidense tardarán tiempo en corregirse y tendrán fuerte impacto a escala mundial, sea del lado de la demanda, de las tasas de interés o de la absorción de los ahorros planetarios. Nótese al respecto que el déficit comercial de 2005 ya se estima en más de 700-800 mil millones de dólares, 16% superior al del año anterior (véase W. Gale y P. Orszay (2004), "Budget Deficits, National Saving and Interest Rates", *Brookings Papers on Economic Activity*, Num. 2, 101-187, Washington; The New Republic (2005), "Protection Racket", Editorial, April 25; F. Bergsten (2005), "A Clash of the Titans Could Hurt Us All", *The Financial Times*, August 25).

26 a 16% en el mismo período. En contraste, las economías en desarrollo detentaban 63% de las reservas mundiales. El fenómeno contrario se da en las economías asiáticas en desarrollo, cuyos bancos centrales ya han acumulado 41% (2004) de las reservas mundiales. Y si a esa cifra se añaden las de Japón, resulta que Asia del Sur y Oriental disponen de casi 63% de los activos internacionales de los bancos centrales del planeta, esto es, de alrededor de 2.3 millones de millones de dólares (1.6 billones españoles de Derechos Especiales de Giro). A ello se suman los esfuerzos más o menos generalizados de las economías emergentes por acrecentar las reservas de divisas por las distintas razones ya señaladas. Más recientemente, los exportadores de petróleo, en su mayoría economías en desarrollo, han acrecentado sus excedentes en la balanza de pagos, tendencia que probablemente persista en el futuro—con alguna volatilidad—, dados los desequilibrios entre la demanda y oferta de energéticos. Así, en el período 2000-2004 las reservas de esos países han subido de 103.7 a 139.7 miles de millones de derechos especiales de giro (de 151.4 a 203.9 miles de millones de dólares, véase el cuadro 5).

Cuadro 5
Reservas internacionales
 (Miles de millones de derechos especiales de giro)

	2000		2004	
	Valor DEG	%	Valor DEG	%
Mundo	1 589.3	100.0	2 513.0	100.0
Países desarrollados	684.0	43.0	929.1	37.0
Estados Unidos	52.6	3.3	58.0	2.3
Europa desarrollada	200.0	12.6	148.8	5.9
Japón	273.2	17.2	573.8	21.4
Excluyendo a Japón	410.8	25.8	391.2	15.6
Países en desarrollo	905.3	57.0	1 584.0	63.0
África	42.7	2.7	82.2	3.2
Asia	550.2	34.6	1 035.6	41.2
China	129.6	8.2	396.4	15.8
Hong Kong	82.5	5.2	79.6	3.2
Taiwán	82.4	5.2	150.0	6.0
Corea	73.8	4.6	128.2	5.1
Singapur	61.5	3.9	72.3	2.9
India	29.5	1.9	81.9	3.3
Medio Oriente	93.3	5.9	108.9	4.3
Bahrain	1.2	-	1.2	-
Kuwait	5.5	0.3	5.4	0.2
Libia	9.7	0.6	16.7	0.7
Omán	1.8		2.3	0.1
Qatar	0.9		2.2	0.1
Arabia Saudita	15.2	1.0	17.7	0.7
Emiratos Árabes Unidos	10.4	0.7	11.9	0.5
Europa en desarrollo	98.3	6.2	214.5	8.5
América Latina	120.8	7.6	142.8	5.7
Argentina	19.3	1.2	12.2	0.5
Brasil	25.0	1.6	34.0	1.4
Ecuador	0.8	-	0.7	-
México	27.3	1.7	41.3	1.6
Venezuela	10.4	0.7	12.2	0.5
Países exportadores de petróleo	103.7	6.5	139.7	5.6

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2005), *International financial Statistics*, Washington.

La acumulación de divisas en las economías exportadoras de petróleo suele tener connotaciones distintas a las que se generan en varias naciones asiáticas. Estas últimas devienen de la inversión o la transformación dinámica de una amplia gama de actividades productivas y comerciales entre países. En contraste, las primeras surgen de la escasez de recursos energéticos, reflejada en un aumento considerable de los precios. Aunque ambas fuentes del ahorro mundial dan origen a la recirculación de recursos financieros, los que provienen del petróleo quizá alienten menos a la inversión y sobre todo al fenómeno de la reconfiguración y formación del capital en la nueva economía globalizada.³⁰

El viejo primer mundo pierde estructuralmente la capacidad del imperio inglés de financiar el desarrollo del resto de los países, aunque todavía conserve el control de las instituciones financieras encargadas de reciclar los ahorros de los países excedentarios hacia los deficitarios, como ocurrió, guardando las necesarias diferencias históricas, con los petrodólares en la década de los años setenta. Más aún, el financiamiento de los déficit de Estados Unidos ha dejado de realizarse por inversionistas privados atraídos por el auge de los años noventa; hoy, el grueso del mismo lo facilitan directa y principalmente los gobiernos asiáticos a través de sus bancos centrales, esto es, en función de objetivos específicos que no se dejan librados a las reacciones de los mercados.³¹

30. Seguramente los ingresos adicionales recibidos por los países exportadores de petróleo no se refleja a plenitud en las reservas internacionales que han acumulado. Como es el caso de México, una parte se canaliza a ejercer mayor demanda principalmente en los centros industriales consolidados.

31. Sin contar portafolios privados, las tenencias de valores emitidas por la tesorería americana en manos de los gobiernos extranjeros sumaron 1.1 millones de millones de dólares en septiembre de 2004, de los cuales Japón, China y Hong Kong acumularon 57%. Véase K. Mann (2005) *Global Co-Dependency, Collective Action, and the Challenge of Global Adjustment*, The Institute for International Economics, Washington.

El auge económico y exportador de Asia está indisolublemente ligado a las políticas de bajas tasas de interés, de subvaluación de los tipos de cambio, y a la obtención de altos coeficientes de ahorro —entre 30 y 40% del producto— que les permite abordar la globalización desde una posición competitiva ventajosa, para no hablar de tamaños de mercado, abundancia de mano de obra desplazable hacia actividades de mayor productividad y otros factores favorables. Asimismo, la recuperación estadounidense en 2001, asentada en políticas keynesianas de corte monetario y fiscal, ha sido facilitada por la disposición foránea, hasta ahora expedita, primero de actores privados y luego de gobiernos, a financiar su déficit. Aun así, las tensiones chino-norteamericanas alientan fuerzas proteccionistas ya manifiestas en restringir la compra de textiles, vestuario, televisores, semiconductores y otros productos elaborados en China. Reacciones similares se observan entre los gobiernos europeos.

En los hechos, Estados Unidos y los países emergentes de Asia viven una especie de simbiosis inestable. El consumismo, las bajas tasas de interés y los desequilibrios estadounidenses resultan viabilizados en algún grado por las transferencias asiáticas de ahorros. Asimismo, China y naciones vecinas ganan posiciones en el comercio y la producción mundiales, aprovechando la demanda directa o indirecta y la tecnología norteamericanas. En tal situación, si China *motu proprio* o por presión externa revalúa, hace flotar libremente su moneda o suprime los controles a los flujos de capitales —como demandan los países industrializados—, con alta probabilidad vería deteriorada su posición de pagos, sufriría trastornos bancarios

y detendría la vertiginosa carrera ascendente de su crecimiento y de su demanda de productos por parte del resto del mundo.³² Simultáneamente, ello dificultaría el financiamiento del déficit estadounidense de pagos y propiciaría la elevación de las tasas de interés o de la inflación, al menos temporalmente. A su vez, si el gobierno chino u otros gobiernos asiáticos decidiesen vender dólares y cambiar la composición de su cartera de divisas³³ —hasta invertir las para acumular inventarios importados de materias primas—, provocarían la rápida devaluación del dólar, la subida mundial de las tasas de interés, así como el encarecimiento de las importaciones de origen asiático a Estados Unidos.³⁴

32. En julio de 2005, China anunció una revaluación del *renminbi* de 2%, cuando se habría requerido algo mayor entre 10 y 25% para acortar los desajustes comerciales (200 mil millones de dólares) en que las exportaciones chinas a Estados Unidos exceden en 6 veces las corrientes en sentido contrario. También se celebraron convenios de restricciones parciales de las exportaciones chinas de textiles con la Unión Europea y Estados Unidos.

33. Aunque las reservas de los bancos centrales están denominadas mayoritariamente en moneda estadounidense, el desarrollo comparativo de los mercados financieros presenta el ascenso gradual del euro como moneda de reserva, sobre todo ante la declinación previsible del dólar. Entre 2000 y 2003, las reservas internacionales en dólares cayeron de 67 a 64%, mientras las del euro suben de 16 a 20% y las del yen de 3.8 a 4.4% [IMF (2005) *Annual Report 2004*, Washington]. Al propio tiempo, las reservas internacionales de la zona del euro (186.6 miles de millones de dólares) superan en 40% a las norteamericanas. Asimismo, las emisiones vigentes de deuda en euros entre 1997 y 2003 (5 443 miles de millones de dólares) ya son mayores a las norteamericanas (4 765 miles de millones). Y las nuevas colocaciones de 2003 en euros exceden a las estadounidenses en 75%. Sin embargo, en materia de créditos sindicados, Estados Unidos mantiene la primacía mundial con casi 50% de las operaciones internacionales (2003) [IMF (2005), *Global Stability Report*, Washington]. Según otra fuente, los bonos, los depósitos en *money market* y los pasivos de transacciones transfronterizas, denominadas en dólares (7.2 millones de millones), resultaban inferiores a los denominados en euros (7.9 millones de millones de dólares al finalizar octubre de 2004). Véase Bergsten, C. (2005), *The Eurosystem, the Union and Beyond*, Institute for International Economics, Washington.

34. Como es evidente, los efectos de esos posibles cambios, voluntarios o forzados, de política se trasminarían inevitablemente a la economía inter-

La revaluación del euro y, en menor medida del yen, frente a la moneda norteamericana y de otros países asiáticos, está frenando la participación de Europa y Japón en el comercio internacional, y de sus ritmos de desarrollo, constituyendo una invitación a emprender devaluaciones competitivas o a tomar medidas proteccionistas, en tanto otros países se resistan a compartir los costos del ajuste internacional. En consecuencia, se vive una situación precaria: es riesgoso permitir que se ahonden los desequilibrios mundiales, difícil lograr una distribución equitativa de los sacrificios del ajuste y posiblemente costoso dejar su solución librada a las fuerzas del mercado. Hay límites al endeudamiento, al estancamiento o al sobrecalentamiento galopantes de unos y otros, que podrían revertir la estabilidad y el crecimiento del mundo. El alza persistente de las tasas de interés, las inestabilidades cambiarias y devaluaciones competitivas, recesos productivos, inflación, proteccionismo, son espectros que comienzan a reaparecer en el horizonte económico y cuya atención exige necesariamente soluciones graduales y compartidas.³⁵

La dirección de las corrientes de la inversión extranjera directa a pesar de estar influida por el receso de la economía

nacional por las más distintas vías. México tiene un superávit comercial con Estados Unidos (45-50 mil millones de dólares). Por consiguiente, la presión estadounidense para corregir esos desajustes será creciente y planteará problemas a las autoridades chinas o mexicanas.

35. Según Rodrigo Rato, director-gerente del Fondo Monetario Internacional, si en vez de acuerdos cooperativos se dejara la corrección de los ajustes globales a los mercados, probablemente se propiciarían correcciones más costosas y riesgosas. Véase FMI (2004), *FMI Bulletin*, vol. 23, Num. 21, Washington. En síntesis, las soluciones cooperativas exigirían instrumentar concertadamente procesos paulatinos de ajuste: de Estados Unidos exigiría mayor decisión para corregir los déficit fiscales y fomentar el ahorro interno; de los europeos mayor énfasis en las políticas conjuntas de crecimiento; de Asia, la aceptación de imprimir flexibilidad a sus regímenes cambiarios. Aun así, será difícil que los acomodos no influyan en reducir el crecimiento de la economía mundial.

mundial de 2001, refuerzan las tendencias aludidas. De un lado, está presente el agotamiento parcial de los procesos de privatización de empresas públicas o de extranjerización de las privadas, asociado al intenso fenómeno de adquisiciones y fusiones de la década pasada, así como a la formación y consolidación estructural de las redes de producción y comercio de las empresas transnacionales ya parcialmente completas.³⁶ Del otro, la distribución de los principales flujos de la inversión parece alterarse conforme lo hacen las expectativas diferenciales de prosperidad o ganancias en los diversos mercados del mundo.

El primer fenómeno evidente es la reducción global de 55% de los flujos de la inversión directa al compararse el promedio de 1999-2000 con cifras recientes (2003). La caída es más acentuada en el caso de los países industrializados (-63%) que entre las naciones emergentes o en desarrollo (-29%). El angostamiento de las corrientes de inversión entre los miembros del primer mundo obedece centralmente al desmoronamiento de los atractivos de Estados Unidos a los inversionistas privados de otros países —que redujo los flujos a ese país de 23 a 5% del total mundial entre 2000 y 2003—, al menor ímpetu del proceso de fusiones y adquisiciones, así como a las posturas corporativas conservadoras de muchos consorcios importantes (véase el cuadro 6).

36. Véase D. Ibarra y J. C. Moreno-Brid (2004), *La inversión extranjera*, CEPAL Doc. LC/MEX/L.599, México.

Cuadro 6

Flujos de inversión extranjera directa
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	1992-1997		1998		1999		2000		2003	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Mundo	310.8	100.0	690.9	100.0	1086.6	100.0	1 388.0	100.0	559.6	100.0
Desarrollados	180.8	58.2	472.5	68.4	828.4	76.2	1 108.0	79.8	366.6	65.5
Unión Europea	95.5	30.9	249.9	36.2	479.4	44.1	671.4	48.4	295.1	52.7
Estados Unidos	60.3	19.4	174.4	25.2	283.4	26.1	314.0	22.6	29.8	5.3
En desarrollo	118.6	38.2	194.1	28.1	231.9	21.3	252.5	18.2	172.0	30.7
América Latina	38.2	12.3	82.5	11.9	107.4	9.9	97.5	7.0	49.7	8.9
México	9.6	3.1	12.3	1.8	13.2	1.2	16.6	1.2	10.9	1.9
Argentina	5.4	1.7	7.3	1.1	24.0	2.2	10.4	0.7	0.5	0.1
Brasil	6.6	2.1	28.9	4.2	28.6	2.6	32.8	2.4	10.1	1.8
Asia del este y sur	69.6	22.4	92.1	13.3	109.1	10.0	142.7	10.3	96.9	17.3
China	32.8	10.6	45.5	6.6	40.3	3.7	40.7	2.9	53.5	9.6
Corea del sur	1.3	0.4	5.0	0.7	9.4	0.9	8.6	0.6	3.8	0.7
India	1.7	0.5	2.6	0.4	2.2	0.2	2.3	0.2	4.3	0.8

Fuente: UNCTAD (2004), *World Investment Report 2004*, Ginebra.

En los países en desarrollo hay tendencias algo distintas. En América Latina los flujos se reducen en más de 50% y algo parecido ocurre en África, Europa Central y Oriental, y Asia Central. Una excepción notable la constituye otra vez China, donde la inversión extranjera sigue creciendo hasta rebasar 53.5 miles de millones de dólares, cifra superior a la recibida por el conjunto de naciones latinoamericanas (49.7 miles de millones) en 2003.³⁷

Los acontecimientos del oriente asiático llevan a revisar los conceptos tradicionales sobre los atractivos diferenciales de los países en materia de inversión privada directa. Es común subrayar, como principales factores de atracción, los regímenes nítidos y protectores de los derechos de propiedad, los bajos impuestos, la ausencia de controles de capitales, el aligeramiento de las regulaciones, o la presencia de procesos privatizadores. En China e India lo que parece verdaderamente determinante es el tamaño y sobre todo el dinamismo de mercados que se han expandido a tasas altas y crecientes desde la década de los cincuenta,³⁸ una oferta elástica de mano de obra de las más distintas calificaciones, así como gobiernos inclinados a la inversión y al crecimiento.

Impactos en otros mecanismos financieros

El hecho de que los excedentes mundiales del ahorro comiencen a generarse en las naciones emergentes, tiene también

37. Véase UNCTAD (varios números), *World Investment Report*, Ginebra.

38. La tasa real de expansión de la economía china en los cincuenta años que median entre 1950 y 2000 ha sido de 6%. Además, ha seguido una tendencia ascendente de 3.6% en los sesenta, 5% en los setenta y a 7.4% en las dos siguientes décadas (los datos se derivaron de Maddison (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, OECD, París).

reflejo en las instituciones financieras internacionales, cuyo papel en el financiamiento del desarrollo se ve paulatinamente disminuido. Al compararse los préstamos promedios otorgados por el Banco Mundial entre los períodos 1995-1999 y 2000-2004, reflejan una reducción de 26% (de 24 100 millones a 18 400 anuales), pese al repunte de los créditos asociados a la crisis asiática de 1997 y luego al receso mundial de 2001.³⁹ Salvo en África, en las distintas regiones del mundo, los préstamos se han estancado o caído, singularmente en Asia Oriental, donde se reducen 73% entre 1998-1999 y 2004. Otro tanto ocurre con los préstamos y garantías autorizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, que bajan de 10.1 miles de millones de dólares en 1998, a 6.8 miles de millones en 2003 (decremento de 33%).⁴⁰

Al parecer, el financiamiento del Fondo Monetario Internacional sigue siendo importante en los países más pobres o sólo cobra importancia en los períodos álgidos de salvamentos, contagios y crisis más o menos generalizados, como fueron los años 1997-1998 y 2001-2002. En el primer caso, se debió financiar principalmente a los países asiáticos y de la federación rusa y, en el segundo, a América Latina y a los países de Europa Central y Oriental. Con todo, a partir de 2001 el grueso de los países en desarrollo se desendeudan con dicha institución (véase el cuadro 7).

39. La capacidad de préstamos del Banco Mundial ha comenzado a deteriorarse. No sólo ha debido reconocer como irrecuperables algunos créditos concedidos a países altamente endeudados, sino que encara presiones de países desarrollados y periféricos por transformar su ventanilla de préstamos suaves y en subsidios abiertos, en detrimento del ciclo de transferencia y recuperación de sus recursos (véanse Banco Mundial (2004), *Annual Report 2004*, Washington, y S. Mallaby (2005), "Saving the World Bank", *Foreign Affairs*, Vol. 84, Num. 3, 75-85).

40. Véase Inter-American Development Bank (2003), *Annual Report 2003*, Washington.

Cuadro 7

Créditos y préstamos del FMI
(Miles de millones de dólares)

Año	Total	África	Europa Central y Occidental	Federación Rusa	Asia	China e India	Medio oriente	América Latina
1996	0.7	0.6	-0.8	4.5	-1.7	-1.3	0.1	-2.0
1997	3.3	-0.5	0.4	2.1	5.0	1.7	0.7	-4.0
1998	14.0	-0.4	-0.5	5.8	6.6	0.4	0.4	2.5
1999	-2.4	-0.2	0.5	-3.6	1.7	0.4	0.4	-0.9
2000	-10.9	-0.2	3.3	-4.1	0.9	-0.1	-0.1	-10.7
2001	19.0	-0.4	9.9	-4.0	-2.2	-4.2	-4.2	15.6
2002	13.4	-0.1	6.1	-1.8	-2.7	-5.6	-5.6	11.9
2003	1.8	-0.8	-	-2.3	-0.6	-	-	5.5

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2004), *World Economic Outlook*, septiembre, Washington.

El FMI ya no cubre, como en el pasado, desequilibrios repetitivos en la capacidad para importar o en las finanzas públicas de los países en desarrollo derivados en parte del modelo de sustitución de importaciones y de objetivos nacionales, centrados en el crecimiento más que en la estabilidad de precios. Los gobiernos latinoamericanos han venido corrigiendo también los desbalances fiscales, siguiendo las prescripciones del Consenso de Washington, y los asiáticos han seguido casi siempre políticas presupuestales cuidadosas. Por lo demás, la insuficiente generación de ahorros ya no plantea dilemas a un grupo importante de países en desarrollo, mientras las mayores necesidades parecen haberse trasladado al primer mundo, donde la acción del Fondo Monetario es casi nula.

En suma, esos fenómenos reflejan el desplazamiento de las fuentes tradicionales de financiamiento al desarrollo por fuentes propias, el mayor acceso –sobre todo de las empresas nacionales grandes– a los mercados mundiales de capitales, y la transferencia de recursos asociados a la inversión y funcionamiento de los consorcios transnacionales, factores todos que abren alternativas y permiten eludir las férreas condicionalidades de los antiguos gobiernos prestamistas y de las instituciones multilaterales de crédito.

Los países emergentes comienzan a gozar de condiciones financieras favorables en los mercados de capitales. Hay aquí varios fenómenos entrelazados. De un lado, cuentan los esfuerzos emprendidos por muchos de esos países por recobrar los equilibrios fiscales y de precios –después de la crisis latinoamericana de la deuda en los años ochenta, y los contagios y desajustes de los noventa–, urgidos por los paradigmas neoliberales de las instituciones financieras internacionales. De otro lado, está el hecho ya mencionado de que

los grandes desbalances comerciales del mundo, ponen del lado deficitario a los países de sistemas financieros maduros y en el superavitario a buen número de naciones emergentes. En tercer lugar, cuenta la política antirrecesiva, de las tasas de interés bajas –apenas tienden a repuntar– de las naciones industrializadas que inducen a los grandes fondos institucionales de inversión a buscar mejores rendimientos en el mundo periférico.⁴¹ Todo esto y fenómenos análogos se expresa en mejoramiento de las calificaciones de crédito, los *spreads* y las condiciones de acceso a los mercados internacionales de capitales de las zonas en desarrollo.

Sin contar la inversión extranjera y los préstamos de los organismos internacionales, el financiamiento autónomo a países emergentes (emisiones de bonos, acciones y créditos sindicados) en los mercados mundiales creció 71% en el período 1999-2004, pese a la crisis económica planetaria en parte de esos años. Prácticamente todas las regiones y países elevan considerablemente sus accesos: Asia la triplica hasta absorber más de 40% del total; Europa en desarrollo lo eleva más de dos veces y media; África, a partir de cifras muy bajas, registra incrementos mayores a 150%. Sólo América Latina se rezaga como efecto principal de la debacle Argentina y del lento ascenso de los financiamientos a Brasil y México. En el último quinquenio, nuestra región ha perdido el liderazgo en el uso autónomo de los mercados financieros entre las nacio-

41. Las condiciones de liquidez en los mercados internacionales han sido tan favorables que los países emergentes han emitido bonos en euros por 25% del total de las emisiones en esa zona monetaria, hazaña antes difícil. Más aún, algunos países (Brasil, Colombia, México) comienzan a colocar bonos internacionales, denominados en monedas locales, avanzando en resolver el llamado “pecado original”: la imposibilidad de emitir deuda en los mercados internacionales en moneda nacional (véase B. Eichengreen, *et al* (2003), *The Mystery of Original Sin*, Inter-American Development Bank, Washington).

nes en desarrollo, siendo desplazada por Asia y por los países emergentes de Europa (véase el cuadro 8).

Cuadro 8
Financiamiento a los países emergentes
(Miles de millones de dólares)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total general	16.3	216.4	162.1	147.4	199.3	280.3
África	4.7	9.4	7.0	7.0	12.3	12.1
Asia	56.0	85.9	67.5	67.2	88.0	121.3
China	3.5	23.1	5.6	8.9	13.6	23.0
Hong Kong	11.5	21.1	18.3	12.6	9.1	13.8
India	2.3	2.2	2.4	1.4	4.1	13.6
Corea	13.5	14.3	17.0	14.7	17.2	23.8
Europa en desarrollo	26.6	37.0	22.8	29.6	47.9	72.5
Medio Oriente	15.4	15.0	11.0	10.7	8.4	21.3
América Latina	61.3	69.1	53.9	32.9	42.8	53.0
Argentina	17.8	16.4	3.4	0.8	0.1	1.9
Brasil	13.0	23.2	19.5	10.9	12.0	15.2
México	14.1	15.3	13.8	10.0	17.0	18.8
Emisión de bonos total	82.4	80.5	89.0	61.6	97.4	131.5
África	2.3	1.5	2.1	2.2	5.5	2.5
Asia	23.4	24.5	35.9	22.5	35.8	52.1
Europa en desarrollo	13.9	14.2	11.6	15.0	24.4	35.2
Medio Oriente	4.4	4.7	5.9	3.7	1.9	8.8
América Latina	38.3	35.6	33.6	18.3	31.2	33.0
México	9.9	7.1	9.2	4.9	9.1	11.4
Emisión accionaria total	23.2	41.8	11.2	16.4	28.3	43.4
África	0.7	0.1	0.2	0.3	1.0	2.5
Asia	18.3	31.6	9.6	12.4	24.7	33.0
Europa en desarrollo	1.4	3.3	0.3	1.6	1.8	5.3
Medio Oriente	2.1	1.6	-	-	-	0.8
América Latina	0.8	5.1	1.2	2.0	0.8	1.9
México	0.2	1.6	-	0.8	0.5	0.2
Préstamos sindicados total	18.0	94.2	61.9	69.4	80.4	105.3
África	1.7	7.8	4.7	4.5	5.8	7.1
Asia	14.3	29.8	22.0	32.3	27.5	36.3
Europa en desarrollo	10.9	19.5	11.0	13.0	21.6	32.1
Medio Oriente	8.9	8.7	5.0	7.0	6.5	11.7
América latina	22.3	28.4	19.1	12.7	10.7	18.2
México	4.1	6.7	4.6	4.3	7.4	7.3

Fuente: FMI (2005), *Global Financial Stability Report*, Washington.

Consideraciones finales

La evolución del mundo no se ha detenido, no hay fin de la historia, sino renacimiento de posibilidades, de oportunidades. Hay poderosas fuerzas comprometidas en modificar los sistemas políticos y la fisonomía de la distribución de la producción y las finanzas del planeta. No sólo se trata de mudanzas en el peso sociopolítico de los distintos países, sino de la presencia de fuertes impulsos o resistencias que ha creado o liberado el fenómeno de la globalización. En un sentido, el peso de los actores privados, de los consorcios transnacionales, hace palidecer al de los gobiernos, hasta manifestar intereses a veces distintos a los de su país de origen. En otro, las desigualdades ocasionadas por los trastornos y acomodados de la liberación de fronteras y la competencia descarnada, genera tensiones que renuevan a escala mundial las viejas luchas por la justicia social. Con la globalización, el mundo se polariza aceleradamente en otro sentido: hay regiones que prosperan, mientras otras decaen o se rezagan, hundiendo a sus poblaciones en descomposición social y conflictos distributivos cada vez más intensos. Por eso, el resquebrajamiento de los pactos sociales y de los mercados de trabajo resulta de alguna manera asociado a los fenómenos de las migraciones y al narcotráfico.

La geografía de la producción comienza a alterarse y, con ella, se descentra la generación de los excedentes mundiales del ahorro. Se trata de dos hechos centrales que seguramente influirán poderosamente en la evolución futura del planeta, sea como fuente renovada de tensiones o de oportunidades propicias al desarrollo. Acaso por primera vez, una vasta zona en desarrollo (China e India) tiene posibilidad, como también

la tiene la Europa comunitaria, de inaugurar una nueva época de multipolarismo, de multilateralismo integracionista, como preludio a normas más completas de gobierno planetario, con instituciones que aborden sistemáticamente la construcción de derechos humanos universales, la aplicación de antidotos a la pobreza, el desempleo, la enfermedad y los peligros ecológicos. Pero también está la posibilidad de que Europa o la constelación de países asiáticos en desarrollo se vuelquen a cultivar intereses propios con olvido de objetivos de alcance universal; o bien de que Estados Unidos persista en estrategias unilaterales, o que surjan tensiones entre los detentadores de los nuevos liderazgos del mundo.

América Latina encara una situación difícil e incierta. Lo primero, por cuanto no ha finiquitado el proceso de transición institucional hacia la abolición del proteccionismo económico y el autoritarismo político. Lo segundo, por cuanto los ritmos asequibles de desarrollo y la bondad de su inserción internacional —aunque dependiente medularmente de los esfuerzos propios— también están en función de acontecimientos ligados al ciclo económico internacional y a la disposición de una comunidad internacional con intereses posiblemente divergentes respecto a la visión de esperar que nuestros países finiquiten sus acomodos internos.

En cualquier caso, América Latina no debiera dejarse arrastrar pasivamente por las veleidades, preferencias, volatilidades de los mercados, sino contrarrestarlas hasta donde sea posible en cuanto se opongan al crecimiento, o a corregir desigualdades sociales injustificadas. La fidelidad extrema a la ortodoxia económica o la falta de innovación en las políticas son las causas explicativas de que se sigan ahondando los rezagos frente a naciones industrializadas y también frente a

otras economías emergentes. Quedar a la zaga en un mundo interdependiente, en proceso avanzado de hacer cristalizar sus estructuras básicas de producción y comercio, significa perder más o menos permanentemente avenidas de desarrollo y de relevancia política, como ya se está haciendo evidente en el caso de México y de buena parte de la región latinoamericana.

El nuevo orden o la importación de reformas

Introducción

Durante algo más de dos décadas, el paquete de políticas económicas neoliberales se ha mantenido imperturbable ante las alternancias de gobiernos de distintas inclinaciones a lo largo y ancho de América Latina. A lo más, han surgido propuestas de reformas de segunda generación encaminadas *a posteriori*, una década después, a llenar las lagunas o imperfecciones de las primeras.⁴²

Conforme a Williamson, el acuñador del término Consenso de Washington, el decálogo inicial de políticas que lo componen fueron medidas concebidas o sostenidas en Washington como altamente deseables de aplicar en casi todos los países latinoamericanos.

Al instrumentarse, las propuestas resultaron exitosas para corregir los desequilibrios de precios, fiscales y endeudamiento externo que plagaron a las economías latinoamericanas en la década de los ochenta. Pero fueron y son en la generalidad de los casos un fracaso notorio en satisfacer demandas populares básicas: alentar el empleo, la equidad distributiva, fortalecer la democracia social —no sólo la democracia política— o aprovechar a cabalidad la abolición de fronteras en el

42. Véanse J. Williamson (1990); P. Kuczynski y J. Williamson (2003).

mundo. La exclusiva prelación en la estabilización de precios olvida la necesaria estabilización del crecimiento real.

Más aún, en varios casos los candidatos presidenciales (Fujimori, Menem) obtuvieron el triunfo a partir de plataformas políticas antineoliberales para luego convertirse en actores singularmente dedicados a instrumentar las reformas del Consenso de Washington. Aun gobiernos socialdemócratas debieron frenar iniciativas de corte distinto a la ortodoxia dominante, ante los riesgos de enajenar apoyos foráneos o de grupos internos poderosos. De aquí se sigue que las políticas y objetivos de cualquier gobierno no han sido independientes de la concepción unitaria que fija los denominadores comunes en el continente y, por consiguiente, tampoco de los enfoques de administraciones precedentes, aun habiendo alternancia política. No es extraño, entonces, que las estrategias resultan casi idénticas a pesar de que cambien los grupos políticos en los gobiernos, falseando con alguna frecuencia la voluntad popular. Por eso, importa investigar cómo se definen los caminos, cómo se eligen las prelações, cómo armonizar los equilibrios económicos externos y los equilibrios sociopolíticos nacionales.

Sin duda está presente la influencia de las nuevas configuraciones del orden mundial y de sus reglas, que toma a las naciones latinoamericanas no sólo impreparadas, sino debilitadas por los efectos de la crisis de la deuda de los años ochenta. Cuando los países se debaten en los desequilibrios económicos de los ochenta, los organismos financieros internacionales supeditan su apoyo a la satisfacción de determinadas condicionalidades. Se trata de criterios que orientan las políticas nacionales a veces en sentidos distintos a los que habrían elegido *motu proprio* gobiernos y ciudadanos. Obsér-

vese que dichas reglas se multiplicaron en tiempos recientes y orientaron por años, no al desarrollo, sino a promover la adopción de las reformas estructurales del orden neoliberal.⁴³ Empujados por esas circunstancias, los gobiernos adoptaron acomodos que los llevaron a abrir los mercados, a dismantelar la parafernalia del régimen proteccionista, los arreglos del autoritarismo-populismo y muchas de las redes de la seguridad de trabajadores y empresarios.

El libre cambio, la desregulación, la retirada del Estado de la producción, niegan criterios, valores y políticas que el juego de mercados sustituye imperfectamente, cuando los sistemas institucionales de apoyo son incipientes o reconocen lagunas importantes. Valgan dos ejemplos simples. Al no contar con los mecanismos reguladores de mercado, la liberación financiera dio origen a una oleada de crisis bancarias en buena parte de América Latina. De la misma manera, la supresión abrupta de fronteras creó un régimen de competencia no entre iguales, sino frecuentemente entre productores avanzados de fuera y rezagados de adentro, con serios efectos destructivos, rara vez schumpeterianos. En rigor, las

43. Los programas del Fondo Monetario Internacional han sido criticados por ser restrictivos en exceso, estar orientados a comprimir la demanda y descuidar el desarrollo de los países. Según Feldstein, el Fondo Monetario debiera resistir la tentación de usar las crisis cambiarias como oportunidades para forzar reformas en los países. Las críticas al Banco Mundial se han enderezado a haber dejado de lado el financiamiento del desarrollo de proyectos de inversión, para centrarse en alentar las reformas globalizadoras y en prestar poca atención a la protección ambiental y al acrecentamiento de la oferta de bienes públicos. A ambas instituciones se les reclama su atención exagerada a la estabilidad de precios, el descuido o negación de la política industrial, la prelación secundaria a la protección social [véanse M. Feldstein (1998); D. Rodrik (2000); D. Kapur y R. Webb (2000); M. Kahn y S. Sharma (2001); A. Buira (2003); J. A. Ocampo (2005); D. Ibarra (2005); D. Ibarra (2003)].

reformas de mercado debieran apuntalarse desde el comienzo y sistemáticamente con un marco institucional apropiado, ya que es éste el que define las reglas del juego social, el que restringe comportamientos nocivos de individuos, grupos o empresas y, por tanto, reduce la incertidumbre de ciudadanos y agentes económicos.⁴⁴

Sea como sea, al sumarse a la globalización de modo más o menos abrupto, los países de la región quedan forzados a absorber enormes disonancias históricas, al resultar incongruente su configuración institucional con los imperativos de los mercados sin fronteras y al alterarse radicalmente la composición de ganadores y perdedores del juego político y económico. Desde luego, las naciones periféricas no influyen mayormente en la dirección de las mudanzas del orden internacional, pero sí en el ritmo y la forma de asimilación interna de los acomodos resultantes. En los hechos, el agolpamiento unidireccional de las reformas perfila una transición desordenada y divisiva dentro de los países, que entorpece la formación de consensos nacionales facilitadores del cambio económico y político.

Hay fraccionamiento de los intereses que antes unía el nacionalismo, hecho que marca enormes fracturas en las sociedades latinoamericanas: los grupos laborales están divididos entre el personal de altas calificaciones y los trabajadores no calificados, entre los empleados en el sector moderno de la economía y los informales, entre los ocupados en las grandes empresas y los ubicados en los pequeños y medianos negocios. Otro tanto

44. Se sigue aquí la idea de North, que concibe a las instituciones como el armazón o estructura donde interactúan los hombres en sociedad y que define un conjunto de reglas, normas de conducta de todo tipo que limitan, encauzan las acciones de los individuos al optimizar intereses y beneficios [véase D. North (1981)].

ocurre en el sector empresarial: unos son los intereses de los inversionistas extranjeros y otros los de los nacionales; unos los de los importadores y otros los de los que producen para el mercado interno; unos los de los grandes negocios y otros los de las empresas menores; unos los del sector real de la economía y otros los del mundo financiero. Análogas fisuras se dan entre los distintos grupos sociales, entre los partidos políticos o entre las provincias y las capitales de los países.

Todo ello se traduce en rompimientos internos, mientras las alianzas tienen lugar entre las élites nacionales y las extranjeras, manifiestas en atender con puntualidad las exigencias de orden internacional pero en aplazar los acomodos nacionales que aliviarían los costos sociales del cambio. Por eso, comienza a surgir desencanto hacia la democracia, al generalizarse la percepción de que las elecciones nada cambian, que da lo mismo un gobierno que otro.

Por ello, se hace un intento por situar en su justa dimensión, en desacralizar los paradigmas del orden económico universal. A tal propósito, en la primera parte se hace un recuento histórico de las fuerzas que llevaron inicialmente a la desaparición del mundo colonial y, luego, del bipolarismo en las relaciones internacionales, hasta asentar el predominio de la ideología neoliberal que desemboca en las tensiones entre el orden universal y las democracias nacionales; entre el libre cambio y el desarrollo de los países latinoamericanos. En la segunda parte, se reduce el nivel de abstracción del análisis con el propósito de examinar cambios específicos en las formulaciones paradigmáticas de los centros en torno al desarrollo periférico, que relativizan la validez de sus reglas y revelan márgenes importantes de maniobra mal aprovechados hasta ahora por la mayoría de los países latinoamericanos.

La visión histórica

Las políticas nacionales han estado condicionadas por la visión dominante del primer mundo, encapsulada en paradigmas económicos y políticos respaldados por toda suerte de justificaciones teóricas y prácticas. En esencia, se trata de construcciones institucionales y de objetivos que sirven a los intereses de las potencias dominantes, pero que también atienden a la necesidad inescapable de ordenar a la economía mundial en torno a un conjunto de reglas que han de respetarse a fin de hacer posible la convivencia entre naciones. Desde luego, todo orden internacional padece de tensiones y asimetrías e impone costos, especialmente agudos en los países periféricos.

La primera mitad del siglo pasado atestiguó la desaparición del colonialismo y el derrumbe de algunos regímenes totalitarios. El número de naciones soberanas pasó de 45 a casi 200 entre 1945 y la actualidad.⁴⁵ Las ideas entonces dominantes llevaron a crear un numeroso grupo de estados cuya condición de membresía en la comunidad internacional fue la de responsabilizarse del orden interno y de su propio desarrollo, dando otro paso en el proceso de occidentalización de los pueblos.

La ruptura del pacto colonial supuso cambios medulares en el orden internacional y en su vinculación con las sociedades periféricas. Muchos de los apoyos y de las vías establecidas de comercio, especialización en la producción y financiamiento con las metrópolis quedaron cancelados o disminuidos. En contraste, se ganan oportunidades de asociación con

45. Véase Ch. Crocker (2003), pp. 32-45.

una gama más amplia de países desarrollados y, sobre todo, se amplían los márgenes nacionales de la autonomía económica y política. Las ideas libertarias y las pugnas entre los países dominantes suavizan las exigencias de la relación subordinada con el exterior y facilitan la reorientación de las fuerzas internas en función de los intereses del Tercer Mundo.⁴⁶

En ese tiempo, la modernización del Estado se pensaba imprescindible para lograr una estrategia eficaz de desarrollo. Por eso, el nacionalismo y la ingeniería social se postularon como las vías liberalizadoras del desarrollo de las antiguas colonias y, en general, del mundo periférico. Eso mismo, junto a los cambios en las estructuras económicas y sociales inducidos por las mudanzas del orden internacional, hicieron necesario abandonar las estrecheces del economicismo, para abrazar los conceptos más amplios de la economía política y del desarrollo integrado de lo social, por cuanto el orden mundial de la época necesitaba de estados legítimos, con capacidad de mantener el orden y buscar el bienestar de sus poblaciones.⁴⁷

En lo político, el modelo democrático –apoyado en la plena soberanía del Estado-nación– y, en lo económico, el modelo keynesiano –con la obligación estatal de procurar el pleno empleo– configuran el paradigma dominante al inicio de la posguerra. De otro lado, la necesidad de formar consensos y de prevenir posibles conflictos entre naciones por la guerra fría, lleva a formar el Consejo de Seguridad como el órgano político supremo de las Naciones Unidas, garante de la seguridad colectiva internacional, donde el veto de sus cinco miembros permanentes sirvió de barrera al predominio de uno

46. Véanse F. H. Cardoso, y E. Faletto (1970); C. Furtado (1965); J. Migdal (1988); T. Dos Santos (2003).

47. Véase de nuevo F. Cardoso y E. Faletto (1970), *op. cit.*

u otro de los grandes bloques que dividían al mundo. A su vez, la pugna competitiva entre el capitalismo y el socialismo llevada al Tercer Mundo, amplifica tanto los apoyos al desarrollo como las libertades de los gobiernos para conducir los asuntos económicos y sociales con estilos típicamente keynesianos.

Históricamente, esa visión impulsa el desarrollo más intenso de la periferia, singularmente el de América Latina. Con todo, los paradigmas económicos y políticos, en tanto construcciones ideológicas (que inevitablemente reflejan la racionalización de los intereses, así como los consensos de académicos del primer mundo), no son, ni podrían ser, inmutables. Por su medio, se intenta normar el comportamiento de las naciones periféricas, estableciendo las condiciones a su incorporación a la comunidad internacional. Hay estímulos y sanciones que se expresan desde accesos a los mercados industriales hasta alianzas u ostracismos políticos.

Las relaciones de dependencia no necesitan que una sociedad sea colonia para sufrir soberanía limitada, ni la soberanía plena depende de disponer de un asiento en la Organización de las Naciones Unidas.⁴⁸ Mientras el primer mundo conserve el poder económico, político y militar, y sus instituciones generen las ideas rectoras, elaboren las tecnologías, los productos de avanzada y determinen las reglas del orden internacional, los países periféricos podrán tener algún margen de maniobra, sin dejar de estar por ello subordinados. Por lo demás, los relatos de emancipación de estos últimos suelen ser tesis de integración, no de separación; son historias de pueblos excluidos del núcleo principal de naciones que luchan por incorporarse al mismo y a sus reglas. De ahí la enor-

48. B. Badie (1992).

me fuerza integradora de los paradigmas universales que trae usualmente consigo la formación de alianzas de interés entre las élites de los países dominantes y las de los dominados, hasta formar una relación simbiótica difícil de trascender.⁴⁹

En la segunda mitad del siglo xx, las mudanzas en las economías y las sociedades industriales se aceleran. El colonialismo deja de ser la válvula de escape a las necesidades de expansión de las economías dominantes, que ahora ven en los mercados abiertos la vía de trascender sus fronteras. Las fuerzas de la producción y el comercio transfronterizos crean interdependencias entre países que tropiezan con los resguardos propios de las soberanías nacionales. A la vez, surgen actores privados o semipúblicos que hacen palidecer al poder de los gobiernos nacionales. Al propio tiempo, el derrumbe de los países socialistas se torna en otro elemento central del cambio de realidades y paradigmas, al cancelar la bifurcación de los planteamientos ideológicos de la posguerra.

La desaparición de la bipolaridad en el mundo y las nuevas realidades económicas universales demanda reformulaciones paradigmáticas en el orden internacional. En particular, la transnacionalización de la producción y el comercio exige de la abolición de las fronteras y la unificación convergente de las políticas socioeconómicas nacionales –y hasta de las culturas– a fin de garantizar la seguridad del comercio, la producción y los flujos de inversión de los centros mundiales.

Esas mudanzas inevitablemente conducen a repartos distintos de poderes, responsabilidades e ingresos en el orden internacional, así como a trastocar los arreglos sociales

49. Véase E. Said (1993).

internos de los países. Por consiguiente, necesitan no sólo de agarraderas, apoyos, de las ciencias sociales, sino de formulación de ideologías que justifiquen los intereses emergentes a la par de restar capacidad de reacción a los grupos adversamente afectados.

La justificación teórico-económica que está detrás es la de concebir a las economías como un sistema de mercados interconectados que tienden cada uno al equilibrio. Casi todo puede reducirse a la acción de los individuos que persiguen optimizar satisfacciones o utilidad. La macroeconomía no es más que la microeconomía sumada, agregada. La intervención de gobiernos y entes colectivos crea imperfecciones, más que ayudar al funcionamiento eficiente de los mercados. Disturbios y acontecimientos inesperados pueden romper los equilibrios temporalmente, pero los mercados tenderán a ganarlos, sin intervención gubernamental alguna. En el mercado laboral, el equilibrio supone que el desempleo es siempre voluntario. La intervención estatal dirigida a reducir la desocupación o estimular a la economía sólo tiene efectos transitorios, en tanto los agentes económicos resulten sorprendidos por las acciones públicas o padezcan de ilusión monetaria. Las conexiones entre las variables económicas los hace depender principalmente de la mediación de los precios.⁵⁰

De ahí el énfasis en las ventajas de desregular, abrir las fronteras, suprimir la participación de los estados en la producción; elevar la estabilidad de precios al objetivo central de los gobiernos. Se postula que la libertad de mercado propiciará el desarrollo, mejorará el empleo y la distribución del ingreso, a la par de combatir ineficiencias y corrupción. La antigua preocupa-

50. Véanse R. Lucas y T. Sargent (1981); C. Attfield y N. Duck (1983); E. Nell (1998).

ción estatal por el bienestar interno de los países y el crecimiento cede el paso a los imperativos de la propia globalización.

El problema de esa concepción económica del desarrollo es la de estar en conflicto con la realidad o corresponder a una realidad de pequeños productores y pequeños gobiernos que ha borrado la historia. Hoy en día las economías no se ajustan de modo principal por medio del mecanismo de los precios, sino a través de las mudanzas en instituciones y sus reglas. El modelo neoliberal de los mercados no se regula automáticamente; las empresas transnacionales operan en mercados oligopolíticos; la intervención estatal es indispensable al propósito de conciliar eficiencia, equidad y crecimiento. Por eso, en México y América Latina en vez de acrecentarse los ritmos de desarrollo se han reducido a la mitad al compararse el período 1945-1980 contra el de 1980-2004, en que se implantan las reformas neoliberales. Al propio tiempo, no se ha resuelto el problema medular del estrangulamiento externo, pese a la adopción de la estrategia de crecimiento hacia afuera, mientras se han acentuado la vulnerabilidad frente a las oscilaciones financieras y la propensión a los contagios del exterior. También sería arduo sostener que los mercados laborales de México reflejan exclusivamente desempleo voluntario o friccional, o que el acrecentamiento del empleo informal es indicativo de la necesidad de reducir aún más los salarios reales del sector moderno de la economía. Por lo demás, la prédica es selectiva: está enfocada a las naciones en desarrollo, por cuanto que en Estados Unidos y Europa, tan pronto se inicia un receso o se enfrentan tensiones políticas serias, se abandonan las tesis neoliberales, los gobiernos exceden los topes de los déficit públicos o los bancos centrales reducen las tasas de interés, conforme a postulados keynesianos.

Sea como sea, el nuevo paradigma condensado en el llamado Consenso de Washington⁵¹ descansa en dos elementos centrales: un mundo sin fronteras económicas –excepto para la mano de obra– y el imperio de la democracia liberal. A cambio de la renuncia a la soberanía económica, se impulsa la modernización democrática formal y la convergencia internacional de los sistemas políticos, conforme al modelo anglosajón. En este último terreno se han dado progresos innegables –reflejados en el retroceso de los regímenes autoritarios de la periferia– que no obstante dejan trancos la frecuente ausencia de desarrollo sostenido, o la imposibilidad de atender a las demandas de la población en términos de empleo, ingreso, seguridad o acceso a servicios sociales. La falla se localiza en el hecho de que la libertad de mercados intenta predeterminar, dejar fuera de las decisiones democráticas, al meollo de las estrategias socioeconómicas de los países por razones que hacen a la estabilidad del sistema mundial de producción y comercio o a los intereses dominantes. En cierto grado, lo que el orden político formaliza resulta desmantelado por los trastornos del cambio económico. Ahí se localizan las tensiones provocadas por la supuesta independencia entre los fenómenos económicos y los sociopolíticos, disociación necesaria cuando se quiere mantener la ilusión de soberanías nacionales invulnerables al nuevo orden internacional.

Las alteraciones en las reglas universales de conducta de los estados no dejan de originar rupturas en la evolución histórica de las naciones. La guerra de Irak provocó el abandono parcial del multilateralismo político del Consejo de Seguridad

51. En el apéndice se hace alusión expresa a los componentes de dicho Consenso, sintetizados por Williamson, así como a las reformas de segunda generación.

de las Naciones Unidas; en África todavía no se consolidan los estados nacionales, cuando hay que dismantelarlos en aras de la globalización. Y, al poco andar, el relato dominante del libre cambio y la democracia formal ve desvanecer sus promesas civilizadoras: unas, frente a las desigualdades crecientes adentro y entre países; otras, ante estados formalmente democráticos y soberanos pero maniatados para atender demandas razonables de sus ciudadanos.

No se crea que los países industrializados son inmunes a las tendencias ademocráticas de la globalización. En Estados Unidos, el ejercicio del liderazgo transformador del orden económico internacional lleva a la transferencia de poder del Congreso al Ejecutivo, esto es, de ámbitos internos de decisión democrática a niveles segregados y globalizados de formulación de políticas. En Europa, el embate de la competencia internacional se traduce en debilitamiento del Estado Benefactor y la oposición holandesa y francesa a una nueva constitución europea es parcialmente reacción a la erosión legal de los derechos sociales.⁵²

El abandono de las metas de crecimiento del tercer mundo contrasta con el énfasis y los esfuerzos puestos en abatir las tensiones inflacionarias y crear un clima propicio para las corrientes transnacionalizadas de comercio o de inversión. La concentración de los esfuerzos por estabilizar los precios en todo el planeta ha sido enormemente persistente y exitosa. La inflación mundial, de casi 16% en 1985-1989, y de más de 30% entre 1990 y 1994, se ha reducido a 4% en el lapso de 2000-2003. Entre el primero y el último período, el alza promedio de precios declinó de 4 a 2% en las naciones avanzadas, de 48%

52. Véanse H. Koh, (1992), pp.143-180; C. Hawkins y J. Narwood (1963); S. O'Halloran (1994); R. Blackburn (2005), pp. 87-114.

a menos de 6% en las economías en desarrollo, y en América Latina de 186 a 8%. En ese logro se han invertido innumerables reformas, cambios de políticas y sacrificios sociales. Baste señalar algunos: la abolición de fronteras, la desregulación, la independencia de los bancos centrales o la disciplina fiscal llevada a cancelar toda acción anticíclica.⁵³

Menor esfuerzo se ha puesto en elevar y emparejar el crecimiento del mundo. La economía planetaria se encuentra en una fase de desarrollo descendente y oscilante: entre 1950 y 1973, el producto por habitante del mundo se elevó a razón de 2.91% anual. Pero bajó casi 50% en el período neoliberal, de 1973 a 2001 (1.41%). Las fluctuaciones han estado a la orden del día. El producto global —no per cápita— creció a razón de 3.3% anual entre 1985 y 1990; bajó al 2.4% entre 1990 y 1995, para alcanzar 3% entre 2001 y 2003; mientras América Latina apenas alcanzó 1.5% en esos últimos tres años. En promedio, el acrecentamiento del ingreso per cápita entre 1975 y 2000 muestra que la brecha de atraso se amplía; los países de alto desarrollo humano registraron 2.1% por año; 1.6% las zonas intermedias y 0.5% las naciones más rezagadas. América Latina también perdió terreno, aun frente a otras economías emergentes, al expandirse el producto por habitante apenas a 0.7% anual en ese cuarto de siglo,⁵⁴ frente a 8.0% de China, 3.2% de India, 4.0% de Irlanda o 2.9% de Portugal. En general, las disparidades de ingreso por habitante a escala mundial se acentuaron de 1800 a 1950, se desaceleraron entre ese último año y 1973 para volver a intensificarse desde entonces. Asimismo, parecen ahondarse las diferencias en ritmos de crecimiento entre los países en

53. Véase K. Rogoff (2003).

54. Véase PNUD (2002).

desarrollo exitosos en acomodarse al paradigma internacional en turno y los que no lo logran.⁵⁵

La tensión posmoderna entre las demandas del orden universal y las de las democracias internas erosiona al basamento del nacionalismo como fuente de identidad y de unidad ciudadana en torno a metas colectivas, como son las del desarrollo o la defensa de intereses propios. En las últimas dos décadas, en América Latina se han cumplido puntualmente las primeras demandas, mientras que se ha aplazado sistemáticamente la satisfacción de las segundas. Es paradójico observar la convivencia del impulso a la democratización de los estados periféricos con el embate despiadado de su nacionalismo. Quiérase o no, este último atrae a la imaginación popular, al plantear el autogobierno democrático de la sociedad. Desde hace dos décadas, se transfieren funciones estatales a la mano invisible de los mercados globalizados, y se renuncia al uso de los principales instrumentos de la ingeniería social y de las políticas subyacentes de desarrollo y empleo.⁵⁶ En consecuencia, los países quedan librados a que la inversión foránea y la extranjerización de las empresas nacionales aporten los recursos para sostener el andamiaje económico del reformismo neoliberal, mientras el prestigio de la misma democracia sigue derrumbándose.

Sigue viva la crítica ideologizada que atribuye toda suerte de desaciertos al Estado y toda clase de virtudes a la mano invisible de los mercados, a pesar de ser sorda esta última a casi todos los reclamos ciudadanos. Las tensiones asociadas al paradigma dominante ya son inocultables. Así lo atestiguan

55. Véase J. A. Ocampo (2004).

56. Véase D. Ibarra (2003).

desde el hambre,⁵⁷ la descomposición social y los síntomas de ingobernabilidad que plagan a las zonas subdesarrolladas, hasta los fracasos de las reuniones de Seattle y Cancún de la Organización Mundial del Comercio.

Quiérase o no, la globalización y sus exigencias han cerrado las vías de incorporación al mundo industrializado que siguieron histórica, evolutivamente los nacionalismos de Alemania, Japón o de los propios Estados Unidos. Los márgenes de maniobra se han estrechado y cambiado de naturaleza, por cuanto las reglas internacionales en boga no admiten proteccionismo industrial y subsidios, ni empresas públicas y prelación económica o déficit gubernamentales. Esos privilegios son exclusivos de los países avanzados, como lo demuestran sus políticas anticíclicas o el proteccionismo otorgado a su agricultura e industria. Por esos y otros motivos, sus déficit presupuestarios son altos en comparación a los permisibles en la periferia (Estados Unidos 5-6% del producto interno bruto, Alemania 3-4%, Francia 3-4%, Japón 7%)⁵⁸ y a la vez se permiten la absorción pública de pérdidas de las grandes empresas de esos países (Chrysler, Air France, Savings and Loans Associations, Capital Risk Management Fund, bancos japoneses, entre otras).⁵⁹ De la misma manera, los gobiernos del primer mundo mantienen medidas proteccionistas en atención a presiones políticas o electorales internas que violan el espíritu o la letra de acuerdos y leyes internacionales. La negativa a suprimir los subsidios agrícolas, la lenta apertura de los mercados de textiles, o las recientes acciones protectoras del gobierno de Estados Unidos (acero,

57. Conforme a las Naciones Unidas más de 1 150 millones de personas sobrevivían con menos de 1 dólar por día en 1999 (véase PNUD (2002), *op. cit.*).

58. Véase Fondo Monetario Internacional (2003).

59. Ho, y T. Lin (1991), pp. 257-310.

entre otras), tipifican notorias asimetrías en el régimen internacional del comercio.

En nuestros días, una vía de incorporación al primer mundo es la seguida por India, China, o los países del sudeste asiático. Esos países han sido celosos en la defensa de sus intereses y heterodoxos en la observancia de las reglas paradigmáticas universales. Élite y gobiernos de esos países se han unido con el propósito de implantar estrategias de desarrollo, crear centros de poder económico, políticas industriales, subsidios, reducciones impositivas, inversiones y, a la par, mezclar mejoras en el bienestar de la población con políticas sociales modernizadoras. Así, han ganado libertades y debilitado las relaciones de dependencia económica y tecnológica, a la par de aprovechar la apertura universal de mercados.⁶⁰ Sin estar exentos de retrocesos, crisis o autoritarismo político, esos países se han beneficiado y benefician de márgenes de heterodoxia político-económica de que no gozan otras zonas periféricas.

Sea como sea, las alternativas abiertas al desarrollo independiente se angostan⁶¹ y, a largo plazo, parecen conducir a la incorporación política de los países tercermundistas a los bloques de integración multinacional que probablemente dividirán al mundo del futuro y que estarán en condiciones más parejas para competir entre sí. Desde luego, el avance del paradigma globalizador producirá pérdidas significativas en la diversidad cultural, social y económica del mundo, así como lejanía ciudadana de las decisiones que más afectan la vida social. En cualquier caso, el proceso de fusión o integración de países ya se encuentra avanzado en Europa y, menos, en

60. Véase A. Amsden (2001).

61. Ha-Joon Chang (2002).

América del Norte; China y la India son en sí mismos unidades multinacionales y en otras zonas del mundo todavía se tropieza con trabas y prejuicios.

Visto a futuro, se vislumbra la vuelta no tan distante a un mundo multipolar con todas sus ventajas e inconvenientes.⁶² Asimismo, las insuficiencias y descabros del neoliberalismo económico y del combate al terrorismo auguran el retorno –por remoto que parezca– de la economía política en el sentido de crear una relación más equilibrada entre economía y sociedad, entre Estado y mercado, entre derechos individuales y derechos humanos básicos.

La importación de reformas

Los modelos y paradigmas económicos que importamos no son inmutables; cambian con las circunstancias y con las inevitables confrontaciones entre pronósticos y resultados. En tal sentido se revisará la evolución de las concepciones de los países industrializados en torno al desarrollo del mundo periférico, en donde suele destacarse de modo simplificado algún obstáculo fundamental al progreso por encima de cualquier otro escollo o prelación.⁶³

Entre 1940 y 1950 el subdesarrollo se explicaba por la insuficiencia de la inversión y el ahorro que había de suplirse con fondos internacionales. Elevando la formación de capital

62. Véanse P. Kennedy (1993); M. Connelly y P. Kennedy (1994), pp. 61-83; C. Kupchan (2003).

63. Desde Kuhn sabemos que los paradigmas –incluidos los de las ciencias naturales– no son inmutables por cuanto reflejan consensos de especialistas sobre el contenido, alcances, predicciones y hasta prescripciones de una determinada disciplina. Ese orden consensual se aplica también a las investigaciones o interpretaciones consideradas aceptables conforme a reglas o proposiciones de una ciencia o subcultura [véase T. Kuhn (1962)].

—se pensaba— se tornaría factible mover a los factores productivos de los sectores de baja a los de alta productividad. El comercio internacional se consideraba bueno, pero insuficiente para abrir las puertas del desarrollo; por eso, se admitía el proteccionismo a las industrias incipientes y déficit moderados en las cuentas externas cubiertas con la inyección foránea de capital. Asimismo, se propiciaba el trasvase de recursos de las actividades tradicionales a las modernas, con el respaldo de políticas industriales activas, aunque se reflejasen en déficit fiscales, siempre y cuando fuesen pequeños. El Estado, los instrumentos de la planeación del desarrollo, así como la contribución de la ayuda externa, jugaban un papel esencial. El enfoque era congruente con el paradigma keynesiano de responsabilizar a los estados del bienestar ciudadano, y estaba respaldado en el respeto a una amplia soberanía económica de los estados nacionales.

Algo cambió y se perfeccionó de los planteamientos de los siguientes años (los sesenta y mitad de los setenta), cuando se descubrió que la insuficiente oferta de cuadros empresariales limitaba la absorción de los recursos del exterior y la eficacia de las medidas promocionales de los gobiernos o de los organismos internacionales. En esa lógica, se incorporó a los programas gubernamentales el fomento deliberado a la formación empresarial y medidas para suplir sus deficiencias. Así, se persuade a los países periféricos de crear bancos de desarrollo, alentar inversiones conjuntas en áreas estratégicas de la economía y fortalecer la capacidad nacional de preparación y evaluación de proyectos. Contrariamente a lo que se hace hoy, el Banco Mundial promovió la instalación de esos bancos a lo largo y ancho de América Latina, creó la Corporación Financiera Internacional —que respalda a empresas y

proyectos privados— y el Instituto de Desarrollo Económico, dedicado a la formación de cuadros empresariales.⁶⁴

Hasta aquí los cambios paradigmáticos pueden caracterizarse como afinamientos que no rompen con las tesis medulares del orden internacional del inicio de la posguerra, del keynesianismo. De ahí en adelante, las recomendaciones del primer mundo a los países periféricos se alteran radicalmente hasta colonizar el meollo de las políticas económicas de los países. Ahora, el obstáculo central deja de ser la falta de ahorro, inversión, capacidad empresarial o calificaciones de la mano de obra; eso es *peccata minuta*. El nuevo diagnóstico sitúa el problema en una estructura distorsionada de precios que limita la absorción de mano de obra y genera tasas subóptimas de expansión del producto. La raíz del fenómeno se atribuye al proteccionismo e intervencionismo estatales que empeoran la asignación de recursos, protegen la ineficacia, propician el uso de técnicas de alta densidad de capital y dan lugar a la apropiación de rentas improductivas amparadas en el favor oficial.⁶⁵ Por consiguiente, el remedio debe encontrarse en exportaciones competitivas con alto contenido de mano de obra y en suprimir interferencias gubernamentales. Al efecto, se recomienda abrir los mercados, suprimir los subsidios y el conjunto de las medidas proteccionistas, incluida la participación estatal en la producción, a fin de configurar una estructura correcta de precios —semejante a la internacional— y abrir las puertas a una fase dinámica de desarrollo. Poco importa

64. Tómese el caso de la banca latinoamericana de desarrollo, consistentemente promovida por las instituciones financieras multilaterales en las décadas de los cincuenta y sesenta, y hoy severamente combatida [véanse R. Goldsmith (1966); S. Boskey (1959); W. Diamond (1957), *Development Banks*, The Johns Hopkins University Press; M. Wesner (1994); A. Girón y E. Correa, compiladores (1996; Armendáriz, B. (1999); D. Ibarra (1999)].

65. Véase A. Krueger (1974).

el rezago tecnológico o las deficiencias de las redes comerciales de los países periféricos; a la postre, el mercado revelaría las auténticas ventajas comparativas de cada país.

Así se inicia la explicación neoliberal del desarrollo. Se abandona el estatismo en lo económico y el nacionalismo en lo político. Por un lado, se subrayan las fallas gubernamentales —como causa de los principales desequilibrios estructurales de las economías— y la incapacidad del Estado para sustituir la sabiduría del mercado. Por el otro, el re acceso al crecimiento se finca en las exportaciones —dependientes de la liberalización de los mercados de productos y capitales— y en la corrección del sesgo antiexportador del proteccionismo.

En la práctica, sin embargo, el acrecentamiento del comercio exportador no es instantáneo, ni es fácil convertirlo en motor de las economías en desarrollo. En cambio, la abolición de fronteras suele acompañarse de una avalancha inmediata de importaciones, perjudicial para las empresas vernáculas y proclive a la formación de enclaves exportadores privilegiados. Asimismo, la inversión extranjera, en lugar de crear nuevas producciones y empleo, muchas veces se limita a extranjerizar los mejores recursos y empresas nacionales. La inversión privada difícilmente sustituye a la inversión pública en infraestructura o en capital humano; ni el cuidado de la ecología o la oferta de numerosos bienes y servicios no comercializables (como energéticos, transporte o servicios esenciales a la producción); menos aún contribuye a definir la estrategia de inserción a largo plazo de un país en las estructuras de los mercados mundiales.

Sea como sea, la visión de los centros adquiere preeminencia. Los países latinoamericanos liberalizan los mercados y desregulan, en la creencia de que se abrirán las puertas a

un desarrollo rápido, o se conseguirá el beneplácito del primer mundo. Sin embargo, como ya se dijo, las esperanzas no concuerdan con las realidades; el ritmo de desarrollo latinoamericano por más de dos décadas (1980-2004) se reduce a la mitad del que se alcanzó en los treinta años anteriores, y ha producido desempleo, marginación y desajustes monstruosos en el mercado de trabajo. De ahí que surjan reformulaciones paradigmáticas.

La abundancia de recursos humanos capacitados, junto a la apertura de mercados, se toma como la razón del éxito de algunas naciones (sudeste asiático), y su escasez como un obstáculo al desarrollo.⁶⁶ El *Informe del Banco Mundial* de 1991 repite las recetas neoliberales de años anteriores, pero añade un nuevo énfasis: la inversión en capital humano como precondition del desarrollo.⁶⁷ Algo se gana, pero no se salvan todos los obstáculos. En esencia, la preparación y el empleo óptimo del capital humano requieren de crecimiento, de complementariedades que no surgen espontáneamente de los mercados liberalizados.

El revisionismo de las recomendaciones del primer mundo cobra vitalidad en la segunda mitad de la década de los noventa. Otra vez, la confrontación de los magros resultados y los

66. Véanse P. Roemer (1986); R. Lucas (1988), pp. 3-42; R. Barro y J. Lee (1993), pp. 363-394; World Bank (1991); J. Benhabib y M. Spiegel (1994), pp. 143-173; J. Behrman (1987), pp. 111-127; A. Krueger y M. Lindahl, (2000); World Bank (1994).

67. Al respecto se presentan diversos argumentos: la educación, aparte de verse como un fin en sí misma, facilita el desarrollo, acrecienta la productividad y permite capilaridades sociales ascendentes, incluidas las empresariales. Eso explica, en alguna medida, el éxito económico de Japón y Corea y el retardo de otros países. De la misma manera, la nutrición y la salud tienen efectos de largo plazo en la formación del capital humano, la productividad y la producción (World Bank, (1994) *op.cit.*, pp. 52-69).

enormes costos sociales de las reformas aperturistas latinoamericanas, frente al éxito de los gobiernos activistas de Asia, lleva a redescubrir al Estado como agente conductor de la transición globalizadora. Otra migración paradigmática auspiciada por las organizaciones financieras internacionales –no compartida por todo el primer mundo– parece elevar a prioridad internacional el combate concertado a la pobreza. Frente al hecho de que la descomposición social, en vez de ceder se acentúa, la pobreza deja de verse como el producto exclusivo de errores de los gobiernos y de la sobrerregulación de los mercados, para considerarse también como efecto sistémico del nuevo orden internacional.

El cambio se plasma en *El Informe de Desarrollo Mundial 2000-2001*. Ahí se propone una triple estrategia que trasciende lo económico para abordar lo político. Se recomienda multiplicar las oportunidades económicas de los pobres, al promover el fortalecimiento de los ingresos derivados de sus escasos activos (tierra y educación), mediante políticas de mercado y de extramercado. De otra parte, se apoya el fortalecimiento de las redes de seguridad social a fin de reducir la extrema vulnerabilidad de la población excluida. En tercer lugar, se sugieren reformas que transferirían poder político a los pobres con el propósito de hacer a las instituciones públicas más proclives a atender sus demandas. Por último, se admite que las vías al desarrollo, a la erradicación de la pobreza, son múltiples y que han de obedecer a las prelacións nacionales.⁶⁸ Comienzan a aceptarse los inconvenientes de

68. Véanse World Bank (varios números); (1996); y (2001); A. Alesina y D. Dollar (1998); International Financial Institution Advisory Commission (la Comisión Meltzer) (2000); P. Krugman (1988); P. Collier y D. Duller, (2000); T. Killick (2000); J. A. Ocampo (2001); International Conference on Financing for Development (2002); J. Sachs (2000).

recomendar políticas estandarizadas frente a la diversidad de las especificidades históricas e institucionales de cada país, o los de situar en compartimentos estancos, sin influencias recíprocas, los espacios de la reforma económica, la social y la política.

Del mismo modo, el programa destinado a reducir la pobreza y alentar el desarrollo (*Poverty Reduction and Growth Facility*) del Fondo Monetario Internacional marca el fin de la exclusividad de la meta estabilizadora de precios en cualquier tiempo y lugar, para dar cabida al desarrollo, a la necesaria adaptación de las políticas al ámbito institucional de cada país, y al control nacional de las mismas. A regañadientes, las condicionalidades de los organismos internacionales –que obligaban a los países a seguir determinadas conductas– comienzan a ser sustituidas por apoyos para acrecentar la capacidad de los países pobres para guiar a su propia sociedad.

El Estado, que había sido expulsado de la vida económica, vuelve a ser incorporado en las enmiendas al paradigma original del Consenso de Washington. Las relaciones de mercado, en tanto esfera de competencia de actores privados individuales –actuando estratégicamente en la obtención de beneficios–, han de ser tamizadas y complementadas por relaciones políticas sustentadas en una lógica muy diferente: la soberanía popular y otras prácticas de la participación y la formación de consensos democráticos.⁶⁹

Como se ve, el paradigma primermundista del desarrollo no ha cesado de evolucionar y, con él, inducidas, cambian las instituciones y políticas del mundo periférico, pagando el costo de crear disonancias con sus realidades. El gran salto del siglo

69. Véase T. McCarthy (1995).

xx ocurre cuando se sacrifican las soberanías económicas nacionales en aras de la reforma aperturista y de la devolución de funciones al mercado que subordina los objetivos de cada país a las metas del mundo globalizado. Por eso, la ayuda al desarrollo pasa del financiamiento de proyectos de inversión, a impulsar sin tapujos la reforma neoliberal. Hoy se quiere, valga insistir, mantener los parámetros de esa última reforma y añadir el combate a la pobreza y el buen gobierno, como si fuesen interdependientes entre sí e independientes del grado de desarrollo.⁷⁰ En suma, el paradigma sigue evolucionando: ya no basta implantar una constelación de precios semejantes a los que prevalecen en el primer mundo; hay, además, que establecer constelaciones institucionales análogas a las que alcanzaron los propios países industrializados después de múltiples ensayos y de una larga evolución histórica.⁷¹

70. Como se dijo, la distribución de los fondos internacionales para el combate a la pobreza depende de la calificación de *good governance* que reciban los países, exigidos de satisfacer los ingredientes básicos de la reforma neoliberal. Según el Banco Mundial “Although some empirical controversies persist, government performance is increasingly accepted by researchers and especially by policymakers and a guide to aid allocation. Government performance is generally agreed to include economic policy, other anti-poverty programs, and the quality of governance and institutional capacity” (World Bank (2001), p. 93). Los nuevos ingredientes paradigmáticos no borran la vinculación de la ayuda a la ejecución de reformas auspiciadas por el primer mundo a partir del Consenso de Washington, sino que se les suman aditivamente.

71. Mientras la evolución institucional del primer mundo fue gradual y despaciosa –tomando desde décadas hasta siglos–, la que se requiere instrumentar en las naciones rezagadas es bastante más rápida, por más que se tomen en cuenta las ventajas, en tiempo, de tomar experiencias de otras latitudes. Valgan aquí algunas referencias históricas. Muchas de las instituciones modernas de los países avanzados se crearán después, no antes, de haber alcanzado desarrollos sostenidos. Así, los regímenes democráticos que hoy son estándares aceptados, se perfeccionarán hasta fechas recientes en el primer mundo. El sufragio universal se alcanzó en Estados Unidos hasta 1965; en 1971 en Suiza; en 1970 en Canadá y en 1946 en Alemania. Hasta 1970, la obligación corporativa de auditar

Hay varios problemas que dificultan la transformación institucional impulsada por los organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio) a través de las reglas y condicionalidades que impulsan las mutaciones del orden económico internacional. Unos se asocian al mandato legal de esos organismos que les impide intervenir en aspectos políticos y sociales, reservados, hasta ahora, a la decisión de Estados supuestamente soberanos. Otros rompen con estructuras de normas o implican una copia, a veces poco apropiada, de instituciones foráneas. Puesto de otra manera, muchas de las exigencias de cambio trastornan innecesariamente los procesos evolutivos de los países periféricos, resultan inalcanzables o traen consigo una asignación inadecuada de los recursos disponibles y sobre todo de las capacidades organizativas de los mismos. Desde luego, lo anterior no significa desaprovechar otras experiencias históricas, pero sí limitar la copia extralógica y evitar que se acorten exageradamente los tiempos del ajuste con riesgo de crear más problemas de los que se resuelven.

Las mudanzas en las concepciones internacionales sobre el desarrollo derivan en cierta medida del mejor conocimiento de los problemas, sin dejar de responder a los intereses de los poderes que las construyen y reconstruyen. Se han completa-

resultados y hacerlos públicos no fue obligatoria en Inglaterra. La regulación bancaria en Estados Unidos, Bélgica y Alemania no se establece hasta 1929-1930. Los ordenamientos e instituciones de la banca central tardan siglos en madurar, como lo demuestra el hecho de que el monopolio se la emisión monetaria se establece en Inglaterra en 1844, la de Estados Unidos apenas en 1930 y en Italia hasta 1926, a pesar de que los primeros bancos centrales aparecen desde el siglo XVII en Gran Bretaña y Suecia, por ejemplo. Y todavía más tarde se emiten las regulaciones relativas al manejo de los valores bursátiles [Véanse World Bank (2002); J. Aron (2000); D. Rodrik (2004); S. Patel (1989); Ha-Joon Ch. (2003)].

do y afinado los planteamientos, como lo demuestra la identificación de las llamadas reformas de segunda generación —que en rigor debieran haber acompañado o precedido a las impulsadas en primer lugar—, pero aún están lejos de abarcar los complejos dilemas de la transición neoliberal de los diferentes países periféricos.⁷²

Veamos un caso típico. La libertad financiera a los flujos de capital de corto plazo se instrumentó suponiendo sin corroboración que tendría efectos positivos en el crecimiento de las economías y en profundizar los flujos de financiamiento. Con posterioridad, estudios empíricos emprendidos por el Fondo Monetario Internacional⁷³ no encontraron una relación robusta, significativa, entre la integración financiera al desarrollo. Además, se comprobó una frecuente asociación entre la liberación financiera y el acrecentamiento de la volatilidad del consumo, con el producto de los países periféricos o con la proclividad a crisis y contagios. Chile, con alguna heterodoxia, con pequeños controles de capitales, pudo librarse de los problemas procíclicos derivados de las oscilaciones de esos flujos foráneos de financiamiento.

De otro lado, las propias investigaciones del Fondo Monetario parecen señalar un umbral mínimo, organizativo e institucional, antes del cual la integración financiera no aporta mucho y acaso puede causar perjuicios a los países. Eso

72. A los componentes paradigmáticos del Consenso de Washington [véase Williamson, J. (1990)] se han adosado una multitud de nuevas reformas que impulsan transformaciones institucionales profundas (buen gobierno, reforma al sistema judicial, reforma a los derechos de propiedad, reforma laboral, erradicación de la corrupción, reforma al sistema regulatorio) que, de instrumentarse, supuestamente harían buenas a las medidas iniciales del propio Consenso.

73. Véanse K. Rogoff *et al* (2003); M. Agosin y R. Ffrench-Davis (1996).

ocurre cuando no se tiene una sólida infraestructura legal y de supervisión, buen gobierno corporativo y bajos niveles de corrupción, etcétera. Todos esos requisitos difícilmente serían satisfechos por muchos países periféricos, debido a su condición de atraso y por cuanto sus instituciones guardaban correspondencia con el sistema de proteccionismo financiero anterior y no con el de plena libertad financiera interna y externa. En consecuencia, el armazón institucional indispensable para una transición exitosa estaba ausente, era incompleto o incipiente, además de exigir estadios de desarrollo no alcanzados por los propios países periféricos. Las debacles bancarias mexicana o argentina ilustran nítidamente la disonancia histórica entre reformas y marcos institucionales inadecuados.⁷⁴

En conclusión, cabe subrayar la inconstancia de los paradigmas del primer mundo, lo imperfecto de las instituciones transnacionales y de sus concepciones sobre la manera de armonizar sociedad y desarrollo de los países periféricos en su inserción al nuevo orden mundial. Las economías se integran, se hacen interdependientes, pero las instituciones transnacionales que mitiguen los excesos polarizadores del mercado están por crearse o son en extremo incipientes. Los modelos importados suelen pecar de simplismo al no considerar las influencias recíprocas entre el dominio económico, el político y el social; al cuidar exageradamente los intereses de los centros; y también fallan al estandarizar políticas y reformas, con olvido de las peculiaridades históricas o del grado de desarrollo alcanzado en cada país. En consecuencia, dichos paradigmas no debieran verse como dogmas inamovibles, sino como guías maleables de convivencia internacional en donde

74. Véase D. Ibarra (1998).

insertar y resguardar los objetivos e intereses propios. En última instancia, el éxito de los programas de modernización y desarrollo reside en que surjan de planteamientos compartidos al interior de cada país, no en la copia de ideas foráneas aplicables a cualquier nación.⁷⁵ Ése y no otro fue el camino seguido por Estados Unidos, Alemania o Japón en su acceso al mundo industrializado, o el que siguen Corea, Taiwán, China y la India en nuestros días.⁷⁶

Mucho se insiste sobre lo que las naciones periféricas deben hacer, pero poco se adelanta en emparejar las condiciones reales de competencia, en crear las instituciones que limitan los efectos polarizadores del juego libérrimo de los mercados, y en crear una arquitectura institucional de alcance transnacional que humanice y haga sostenibles las nuevas vías del desarrollo. Hace más de veinte años, el Informe Brandt afirmó la necesidad de conceder a los países del Sur una participación más equitativa en el poder y la toma de las decisiones internacionales; permitir el crecimiento de sus centros de producción, regular las prácticas de las empresas transnacionales, atemperar la carga de las deudas, impulsar el desarrollo.⁷⁷ En esas dimensiones, el avance sigue pendiente.

75. En las nuevas reglas de la condicionalidad, aprobadas por el Consejo Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional a fines de 2002, ya comienzan a tomarse en cuenta esos criterios [véase FMI (2002)].

76. Véanse F. Bourgin (1989); F. List (1885); World Bank (1993), *op. cit.*; A. Amsden (2001), *op. cit.*; T. Skocpol *et al* (1985); R. Komiya *et al* (1988); J. Stiglitz y S. Yusuf (2003).

77. Véase Informe Brandt (1980).

El Consenso de Washington

Los factores causales y los efectos de la crisis latinoamericana de la década de los años ochenta, junto a los apremios asociados a las mudanzas del orden económico internacional, constituyen los hechos económicos decisivos para inducir a los gobiernos a abrazar el llamado “Consenso o Paradigma de Washington”⁷⁸ y cambiar de raíz sus estrategias de desarrollo. Por supuesto, también influyó en el orden político la debacle de los países socialistas y el triunfo del liberalismo, como ensayo dominante para combinar progreso con democracia.

El meollo del Consenso de Washington con su trilogía de objetivos globales “liberalizar, estabilizar, privatizar” persigue extender y afianzar la organización económica de mercado a escala universal, haciéndola independiente de las especificidades nacionales. Así, *mutatis mutandi*, se prescriben las mismas políticas tanto en la demolición de los regímenes proteccionistas latinoamericanos como en la transición al capitalismo de los países antes socialistas.

Desde la perspectiva de los países afectados, el Consenso de Washington, más que arrancar de objetivos sociales de desarrollo, distribución o empleo, aborda directamente el manejo de una serie de instrumentos de política, con la es-

78. Véase J. Williamson (1990); L. Bresser *et al* (1993).

peranza de dar salida a la crisis latinoamericana de la deuda o a la debacle del socialismo en Europa; promover el cambio adaptativo a la globalización y esperar después un impacto automático y benéfico en el crecimiento y el bienestar de las poblaciones.

En cierto modo, se elude la referencia a las grandes metas nacionales, por cuanto se impulsa un ajuste doloroso, a fin de estabilizar economía y finanzas públicas y acomodar a los países a las reglas del nuevo orden internacional. De ahí nace la confusión entre metas primarias, objetivos derivados e instrumentos de acción de la política económica. En América Latina, la apertura externa, el combate a la inflación o el equilibrio del presupuesto público, al poco andar se toman, no como medios para alcanzar propósitos más elevados, sino como los objetivos sociales por excelencia. A ello contribuye la perspectiva de proveedores, compradores, acreedores foráneos e instituciones financieras multilaterales, a quienes importa la apertura de mercados, la erradicación de la inflación y el servicio puntual de la deuda, más que el empleo o la distribución del ingreso de los países. Las ventajas de suprimir la inflación alta y generalizada de los años ochenta elimina la crítica durante el período inicial de ajuste de las economías, pero la valida al convertir el lento crecimiento en resultado permanente de las políticas públicas latinoamericanas.

Las tres primeras tesis del Consenso de Washington se enfocan a restaurar y mantener la disciplina fiscal, cambiar las relaciones del gasto público apoyadas en estrictas normas de condicionalidad de los organismos financieros internacionales

(véase el cuadro 1). Las preferencias van más por la reducción drástica de las erogaciones gubernamentales que por la vía de los impuestos.⁷⁹ Se recomienda a los países ampliar las bases tributarias, recurrir a impuestos indirectos, abolir las tarifas al comercio exterior y usar tasas moderadas en los gravámenes directos. Los subsidios han de ser reducidos y focalizados, sobre todo los que cubren pérdidas de empresas estatales o los que abaten artificialmente los precios del consumo. En contraste, se destaca la importancia de dar prioridad a las erogaciones primarias en educación y salud. Sin duda, en el corto plazo, esos criterios hacendarios facilitaron la estabilización de las finanzas públicas y de las economías. Pero al aceptarse el principio del equilibrio presupuestario, en cualquier circunstancia, se suprimieron las funciones contracíclicas y desarrollistas de la política fiscal. En los hechos, el recorte de gastos no sólo afectó a los subsidios de empresas públicas o de otros renglones de despido, calificados o no como populistas; también comprimió la inversión en capital humano, infraestructura física y en el financiamiento a productores débiles o marginados (agricultura de subsistencia, microempresas).

79. Las recomendaciones impositivas se refieren a desgravar el comercio exterior, reducir tasas y progresividad de los impuestos directos y subir los gravámenes indirectos para compensar las dos primeras medidas. Como es fácil de apreciar, esas reformas difícilmente elevarían las recaudaciones en relación con el producto, lo que explica parcialmente la preferencia por reducir gastos en el ajuste de las cuentas públicas y la insuficiencia crónica resultante de los recursos estatales para atender necesidades acumulativamente insatisfechas.

Cuadro 1

El Consenso de Washington

Reformas de primera generación	Reformas de segunda generación
Disciplina fiscal	Reforma legal y política
Reorientación del gasto público	Crear instituciones de regulación
Reforma impositiva	Incorporar acuerdos con la OMC
Liberación financiera	Fijar estándares y códigos financieros
Apertura a la inversión extranjera	Apertura financiera prudente
Tipos de cambio unificados	Tipos de cambio fijos o flotantes, no intermedios
Liberación del comercio	Flexibilizar el mercado de trabajo
Desregulación	Establecer redes de seguridad social
Privatización	Combatir la pobreza
Derechos de propiedad	Emprender combate a la corrupción

Fuente: Williamson, J. (1990), "What Washington Means By Policy Reform", in *Latin American Adjustment*, Williamson, J. comp., Institute for International Economics, Washington; Navia, F. y Velasco, A. (2003), "The Politics of Second Generation Reforms", en *After the Washington Consensus*, comp. Kuczynski, P. y Williamson, J., Institute for International Economics, Washington.

Un cuarto componente del Consenso de Washington se refiere a la liberación financiera. De un lado, se quiere evitar la interferencia estatal en la asignación del crédito y, de otro, que las tasas de interés sean positivas, moderadas y queden determinadas por el mercado.⁸⁰ Una vez acotada la intervención económica gubernamental por la vía de la política fiscal, se busca hacer otro tanto en materia financiera, validando la hipótesis de que los mercados son capaces de seleccionar mejor las actividades prioritarias al desarrollo y, a la vez, poner coto a la corrupción asociada al intervencionismo público.

80. Véase J. Polak (1989); M. Khan y M. Knight (1985).

La transferencia de funciones financieras del Estado al mercado se perfecciona con medidas complementarias. Se impulsa la autonomía de los bancos centrales en el sentido de independizarlos de políticas desarrollistas o populistas de los gobiernos. Al efecto, se les asigna el objetivo único de combatir la inflación y se fijan prohibiciones o topes al crédito que pueden conceder al gobierno. Asimismo, se inhibe a la banca de desarrollo de prestar directamente o promover nuevas actividades; sólo se le permite descontar en segundo piso los préstamos concedidos por la banca comercial privada.

En quinto lugar, se propone eliminar las trabas a los movimientos de ahorros y capitales de origen externo, por considerarse benéfico el acceso a inversiones y tecnología foráneas —del que carecen los países periféricos— y a su vez vérselo como vehículo para mejorar la asignación de recursos. En los hechos, la liberación financiera profundizó en alguna medida a los mercados latinoamericanos, pero quedó lejos de satisfacer las expectativas creadas. Las tasas de interés no se han situado, por lo general, en niveles moderados, y se mantienen distantes de las que prevalecen en los países desarrollados; la explosión del crédito que siguió a la desregulación de los mercados financieros, combinada con la falta de regulaciones apropiadas, se vincula directamente con los enormes y costosos desórdenes bancarios experimentados en la mayoría de los países de la región; la volatilidad de los flujos foráneos de capital de corto plazo ha originado inestabilidades y propiciado contagios macroeconómicos de significación por haberse emprendido prematuramente en muchos casos.

En sexto lugar, en torno al manejo del tipo de cambio, el paradigma de Washington sostiene que debe ser único —esto es, condena las tasas múltiples—, estar determinado por las

fuerzas del mercado y ser consistente con los objetivos macroeconómicos. Sin embargo, también se sugieren, un tanto contradictoriamente, tipos de cambio competitivos (a fin de alentar exportaciones no tradicionales), cuyo manejo supone evidentemente algún tipo de intervención oficial.

En esta materia, hay opacidades que reflejan el debate no resuelto entre tasas flotantes o fijas en los criterios cambiantes de los organismos financieros multilaterales. En todo caso, el primer régimen garantiza autonomía a la política monetaria, pero tiene el inconveniente de hacer volátiles los tipos de cambio por razones ajenas a los llamados fundamentos macroeconómicos nacionales. Empíricamente, los mercados cambiarios no suelen tender por sí mismos a la paridad de equilibrio o, si se quiere, les toma tiempo prolongado (cuatro o cinco años) corregir desalineaciones significativas.⁸¹ De su lado, las tasas fijas pueden servir de ancla antinflacionaria y reducir los costos de transacción en operaciones entre distintas monedas, pero suponen la renuncia al uso de un instrumento de política —e incluso la cesión de la soberanía monetaria— cuando se adoptan soluciones extremas representadas por las “juntas monetarias” o la dolarización.

En el ámbito interno, la política cambiaria no deja de reflejar la tensión entre objetivos económicos. Los bancos centrales prefieren usarla en servicio de la lucha antinflacionaria de corto plazo, sobrevaluando las monedas, aun cuando ello atente en contra de los propósitos de largo término de la estrategia de crecimiento hacia afuera. De aquí el temor generalizado hacia la flotación libre y la manipulación del tipo de cambio a través del crédito externo o de la política de tasas

81. Véanse J. Williamson (2000); K. Rogoff (1996); Wyplosz (2003); J. Fisher (2001).

de interés de los propios bancos centrales.⁸² En la práctica, los países que han adoptado el criterio de sostener tipos de cambio reales –Chile en América Latina y numerosas naciones asiáticas– han logrado mejores resultados en términos de crecimiento y de penetración en los mercados externos.

El séptimo y medular ingrediente del Consenso de Washington reside en descartar el proteccionismo y sustituirlo por la plena apertura al intercambio internacional. Se arguye en favor del cambio de estrategia de desarrollo la conveniencia de evitar las distorsiones en los precios y la asignación de recursos –que se asocia al proteccionismo y al intervencionismo gubernamental–, así como ganar acceso a importaciones competitivas de bienes de capital, intermedios o tecnologías de punta, y aprovechar la demanda foránea siempre mayor a la de los mercados locales. Con esos argumentos se justificó la renuncia a la política industrial y el desmantelamiento radical de la protección, sin medir sus costos en el aparato productivo o en la balanza de pagos.

Puesto en otros términos, el nuevo paradigma internacional impulsó la convergencia de las políticas de los países a las exigencias y uniformidades del fenómeno de globalización, limitando la discrecionalidad de los gobiernos. Suprimir la inflación y lograr la estabilidad cambiaria –como en el patrón oro– se convierten en exigencias supremas, aun cuando haya que sacrificarse o relegarse a segundo término el objetivo del desarrollo. La razón es simple: ambos objetivos están relacionados y son condición esencial del florecimiento libérrimo del comercio y las finanzas mundiales. Además, en

82. Véanse M. Bordo y A. Schwartz (1996); M. Obstfeld y K. Rogoff, (1995); G. Calvo y C. Reinhart (2000); P. Krugman (1992); D. Ibarra (2005), pp. 53-60.

la década de los ochenta, América Latina requería sanear sus desajustes macroeconómicos y salvar la crisis de la deuda externa que la sumían en una recesión paralizante. Así, el acomodo externo gana prelación sobre las demandas de los ciudadanos nacionales.

Los últimos tres criterios del decálogo del Consenso están referidos a la desregulación de la economía como vía de promover la competencia y atenuar las interferencias gubernamentales; la eliminación de trabas a la inversión extranjera directa, por constituir la forma más estable de financiamiento al desarrollo y de facilitar la difusión de tecnologías avanzadas; la privatización de empresas públicas a fin de mejorar su eficiencia y contribuir al saneamiento de las finanzas públicas; y el fortalecimiento de los derechos de propiedad, aquejados frecuentemente por factores de inseguridad en América Latina.

La suerte de esas últimas reformas ha corrido diferente fortuna. Algunas privatizaciones han mejorado la eficiencia presupuestaria y eliminado tareas de baja prelación; pero también han dado lugar a corrupción, a trasmutar monopolios públicos en privados o a facilitar la extranjerización de las mejores empresas nacionales, sin mayor diversificación productiva. El estrangulamiento fiscal, que demandaba elevar impuestos en circunstancias recesivas o de lento crecimiento, fue transitoriamente aliviado a través de la venta de activos, vinculada a las privatizaciones de empresas públicas. La desregulación, en general benéfica, descuidó la protección de los consumidores y dejó lagunas importantes, como ocurrió en torno a las repetidas crisis bancarias. El fortalecimiento de los derechos de propiedad se ha venido sustanciando en respuesta a presiones principalmente de origen externo, aunque

no constituye el tema medular de la reforma institucional y jurídica de los países latinoamericanos.

En los hechos, el Consenso fracasa en cuanto a satisfacer las esperanzas de generar prosperidad sostenida para todos. De ahí que la segunda generación de reformas claramente se oriente a enderezar los entuertos o deficiencias creadas por las propuestas originales, al paso que muestra las limitaciones y variabilidad de los paradigmas recibidos. Sin duda, el ensayo neoliberal en América Latina fue eficaz para desterrar las inflaciones y los déficit fiscales inmoderados, así como para abrir las economías al mundo. Sin embargo, fue notoriamente ineficaz en impulsar desarrollo e inversión, en abatir la pobreza, corregir las profundas desigualdades distributivas o equilibrar el mercado de trabajo.

En contraste con la naturaleza casi puramente instrumental de la primera oleada de reformas —recortar el presupuesto, reducir la oferta monetaria, eliminar tarifas, privatizar empresas públicas—, las reformas subsecuentes abordan la satisfacción de objetivos macro y microsociales —combatir la pobreza, erradicar la corrupción, flexibilizar el mercado laboral—, sin indicación respecto de los medios para lograrlos, que se dejan librados a las circunstancias de cada país. Hay aquí un vuelco conceptual marcado por el retorno a la fijación de metas sociales, seguidas de objetivos desagregados (la erradicación de la corrupción o la vigencia del estado de derecho exige de la reforma judicial; igual como el combate a la pobreza queda asociado a la construcción de redes de seguridad social). También se abandona un poco la pretensión de que las medidas sean aplicables por igual a cualquier sociedad. Ahora cada país conforme a sus especificidades escogería el mejor camino de adaptación a las directrices del nuevo orden internacional,

naturalmente sin violentar sus premisas originales: la apertura de mercados, la estabilidad de precios, la retirada del Estado de la producción.

Muchas de las propuestas de segunda generación están encaminadas a hacer funcionar las primeras reformas, enmendar sus fallas, sobre todo en el ámbito social y político, alterando al mínimo las preelaciones iniciales. Así, la implantación de controles y estándares financieros está indicada frente a la necesidad de prevenir o evitar la repetición de las crisis bancarias, asociadas a la simple desregulación de las transacciones financieras. La intención es completar las reformas de la liberalización de mercados. En efecto, se insiste en la necesidad de evitar crisis y mantener los objetivos estabilizadores, aunque comienza a admitirse la conveniencia de estabilizar por igual empleo y crecimiento.

Puesto en términos generales, algunas de las primeras reformas se emprendieron sin contar con la infraestructura institucional indispensable que ahora es necesario construir o completar. Y, en otros casos, los cambios causaron trastornos mayúsculos en las estructuras de los países que demandan desde la reconstrucción de los pactos sociales hasta la de sus sistemas judiciales y seguridad interna. Sin embargo, el meollo de la filosofía básica del Consenso se procura dejar inalterado. Apertura, privatizaciones, desregulación, estabilización de precios, esto es, despolitización de la política económica. La consideración a la pobreza parece un añadido poco funcional con respecto a las recomendaciones estratégicas fundamentales. El descubrimiento de que uno de los escollos al éxito de la política neoliberal se encuentra en la debilidad de las instituciones de los países en desarrollo, se utiliza para profundizar las reformas estructurales y suplir deficiencias.

En particular se subrayan las fallas en los regímenes de derechos de propiedad e incumplimientos de leyes y contratos, así como la debilidad para el combate a la corrupción y la pobreza, y la falta de flexibilidad laboral. En contraste, se pasa por alto la democratización de la política económica, la estabilización del crecimiento, la universalización del acceso a las redes de seguridad social.

El tránsito de centrar análisis y recomendaciones para corregir las distorsiones de precios, al de incorporar el combate a la pobreza y formar constelaciones de instituciones a imagen y semejanza del primer mundo tiene el doble propósito de explicar los fracasos de las primeras medidas y de sugerir reformas complementarias, aunque resulten difíciles de poner en práctica. Aquí se tropieza con la diversidad histórica, jurídica, organizativa y de fuerzas políticas de cada país que requiere de respuestas específicas. Y con la dificultad de encontrar innovaciones o adecuaciones nacionales que concilien esas especificidades con el hecho de vivirse un mundo interdependiente y globalizado. Por lo demás, no parece razonable encontrar respuestas, con independencia de las condiciones locales, a interrogantes sobre los alcances de la autonomía del Banco Central, las características del sistema regulatorio apropiado del sistema financiero, el grado de progresividad del sistema impositivo, los límites de la política industrial, los subsidios por sostener o abolir.⁸³

Se insiste en diagnosticar que sin buen gobierno (*good governance* o *gobernanza*), las reformas no rendirían los resultados esperados ni propiciarían el desarrollo de los países periféricos. Pero eso mismo lleva a aceptar que el Estado y la política tienen funciones inescapables que desempeñar en la conducción

83. Véanse D. Rodrik, (2003); W. Woo (2004).

de las reformas políticas internas, en las relaciones externas y en la construcción de las instituciones de mercado.

Sin duda, un buen gobierno, o al menos un gobierno que mejora, es esencial al propósito de alcanzar el desarrollo sostenido. Existe, sin embargo, el riesgo de que la excelencia gubernamental se postule como un prerrequisito al derecho de acceder a la solidaridad y ayuda del primer mundo, como quedó de manifiesto en la reunión financiera de Monterrey en 2002. Lograr la adaptación a un mundo sin fronteras, completar la reforma institucional, implantar políticas macro y microeconómicas sanas, desregular los mercados, garantizar el imperio de la ley, erradicar la corrupción, satisfacer los reclamos de los perdedores del cambio, y tantos otros ingredientes implícitos en el término “buen gobierno”, supone haber resuelto los obstáculos básicos no sólo del desarrollo, sino también de la transición sociopolítica al mundo sin fronteras.

Quiérase o no, las primeras reformas se emprendieron sin contar con la infraestructura institucional indispensable que ahora es necesario edificar, completar o depurar. Y, en otros casos, los cambios causaron trastornos mayúsculos en las estructuras de los países que demandan desde la reconstrucción de los pactos sociales, hasta la de sus sistemas judiciales y seguridad interna.

Así, mientras las primeras reformas resultaban relativamente fáciles de instrumentar, las que se recomiendan después abordan numerosos cambios institucionales no sólo políticamente difíciles, sino dependientes de la activa intervención gubernamental y de la aceptación ciudadana de las nuevas normas. Además, al identificar las metas sociales fundamentales (el combate a la pobreza), habrá que incorporar de nueva cuenta al Estado, a fin de articular los equilibrios

macroeconómicos con los institucionales, sociales y de gobernabilidad, que escapan a la esfera de influencia del mercado.

Cabría convenir que los propósitos de las reformas de segunda generación son deseables. Pero en sociedades abrumadas por los trastornos de los cambios anteriores, y frente a propuestas que poco atienden sus demandas esenciales –crecimiento, empleo, seguridad–, habría que depurar cuidadosamente el camino por seguir.

Tomada en conjunto, la adaptación pasiva del Consenso de Washington supone la renuncia a las principales instituciones e instrumentos de acción pública en materia económica y social, sin que haya mediado, en el caso de México, la creación sistemática y depurada de sustitutos apropiados. En tal sentido, conviene examinar más de cerca el empobrecimiento de la capacidad del Estado mexicano para enfrentar los problemas de la transición del proteccionismo a los de mercados abiertos.

En el sentido anotado, se eliminó el proteccionismo comercial y, con ello, se prescindió de buena parte de los instrumentos de política industrial y del manejo de la balanza de pagos (aranceles, permisos de importación, subsidios). Los productores nacionales quedaron súbitamente sujetos a la competencia de los mejores oferentes del exterior, sin contar con el respaldo de los apoyos habituales, de programas de reconversión productiva, o siquiera del tiempo para adaptarse, como se dio a los países de menor desarrollo de la Unión Europea.

Asimismo, se procedió a la liberación financiera interna y externa, con la mira de ampliar los alcances del sector financiero nacional y evitar interferencias estatales nocivas. En cuanto a lo primero, se suprimieron los encajes ban-

carios y otros mecanismos de la canalización selectiva del crédito; se desregularon las tasas de interés, se eliminaron subsidios financieros y se fijaron toques al financiamiento del sector público. En la vertiente externa, se permitió el movimiento irrestricto de capitales, pensando en multiplicar las fuentes de financiamiento nacional, aunque eso mismo crease vulnerabilidades especulativas y contagios frente a las oscilaciones de las corrientes de fondos de corto plazo o a las crisis foráneas.

Varias consecuencias favorables y adversas se siguen de ambas acciones. De un lado, se desembaraza al sector financiero de regulaciones excesivas que trababan su desarrollo. De otro, hubo fallas de significación: no se tomaron con la debida antelación las medidas de regulación prudencial que demandaba el cambio de políticas, y se dejó sin desarrollar a aquéllas que hubiesen facilitado el acomodo externo de la planta productiva nacional.

Como resultado de ello y de la abrupta apertura comercial, se provocó la crisis del Fobaproa-IPAB, que condujo a la extranjerización de la banca y a la involución persistente de la canalización del crédito al sector privado nacional. Así, se restringieron las políticas industriales adaptativas y de fomento del lado financiero. Y ello se reforzó al acotarse las actividades de los bancos de desarrollo y convertirlos en instituciones de segundo piso, esto es, con funciones limitadas para iniciar proyectos estratégicos o contribuir al acomodo de la planta productiva nacional en la competencia foránea, especialmente en el caso de la pequeña y mediana industria.

Un poco en la misma dirección fue eliminar las funciones desarrollistas del Banco de México —que había creado una amplia gama de fideicomisos de fomento, como el FIRA, el

FONEI o Fonatur— y otorgarle un régimen de autonomía que sólo le responsabiliza por ley de la estabilidad de precios, con olvido —a diferencia de la Reserva Federal de Estados Unidos— de otros objetivos importantes, como el empleo o el crecimiento. Así, se robustece la prelación otorgada a las metas estabilizadoras, a riesgo de despertar tentaciones a sobrevaluar el tipo de cambio o elevar las tasas de interés para atraer capitales de corto plazo, ya sea con el propósito de combatir la inflación o de llenar la brecha externa, pese a que ambos procedimientos dañan a la planta productiva nacional.

Como ya se dijo, en materia presupuestaria, más que la elevación de los impuestos, el ajuste se propició por la reducción de gastos y los subsidios. Otra reforma importante se enderezó a retirar al Estado de la producción de bienes y servicios con el propósito de elevar la eficiencia o suprimir erogaciones y derroches. Las ventas, privatizaciones o desincorporaciones aliviaron los apremios fiscales o de pagos externos. En algunos casos se satisficieron los objetivos publicitados; en otros, se registraron notorios fracasos. En conjunto, las posibles ganancias estáticas en eficiencia se han visto disminuidas por pérdidas dinámicas insoslayables cuando los inversionistas nacionales o extranjeros compran y administran activos viejos, en vez de generar nuevas empresas, producciones, más empleos.

El círculo reductor de los márgenes de maniobra de la política económica se cierra cuando se asume el criterio de equilibrar el presupuesto prácticamente en cualquier circunstancia. Sin duda, los excesos del pasado justifican la preocupación por el gasto desordenado del sector público. Con todo, hoy se está en el otro extremo al impedir, aun en el margen, que la

política fiscal tenga postura anticíclica o desarrollista al comprimir más o menos sistemáticamente la inversión pública.⁸⁴

La doble renuncia de la acción fiscal a compensar depresiones y prosperidades, así como a ser instrumento de desarrollo, se completa con la negativa al uso de la política tributaria con finalidades distributivas, a pesar de tendencias manifiestas a la concentración del ingreso. Aquí, el impedimento se explica en función de la competencia por atraer inversiones foráneas, mediante la desgravación de los grandes negocios y causantes, y la elevación compensatoria de los impuestos indirectos.

Puesto en otros términos, el activismo gubernamental por remodelar instituciones y economía conforme a las exigencias de la globalización ha sido intenso y de amplia cobertura. Hay resultados manifiestos en el ensanchamiento del comercio exterior, en mejorar puntualmente la capacidad competitiva, en reducir los desequilibrios fiscales y, sobre todo, en alentar la modernización democrática formal. Todo ello contrasta con la poda inmisericorde de los instrumentos gubernamentales de acción económica y social frente a las metas desarrollistas u otras demandas de interés colectivo.

El cambio en las funciones e instrumentos económicos del Estado, su incompleta sustitución por mecanismos idóneos en una sociedad abierta y globalizada, han tenido consecuencias importantes. Del lado positivo, en lo político se ha desterrado el autoritarismo y validado la democracia liberal.

84. El gasto público en formación de capital recibe el mismo tratamiento que las erogaciones corrientes, al calcular los déficit gubernamentales y los topes a los mismos. Como resultado, el peso de la inversión gubernamental ha caído a la mitad de la formación de capital entre 1980 y 2003, o si se quiere de 10 a 11% del producto a 4-5% del producto.

En lo económico, se han estabilizado las cuentas públicas y reducido sustancialmente las presiones inflacionarias. Sin embargo, también hay costos. El país no sólo ha perdido soberanía frente al exterior, sino desvinculación estructural entre crecimiento y exportaciones, lo mismo que entre empleo y desarrollo (más allá de lo que explicarían los sesgos tecnológicos). Al propio tiempo, el estilo de la estabilización macroeconómica adoptada resulta incompatible con la salud microeconómica de la mayoría de las empresas nacionales. De otra parte, las políticas sociales han quedado subordinadas a las estrategias económicas, al punto de abrir una brecha entre demandas ciudadanas y respuestas gubernamentales.

En México los cambios institucionales inducidos por el Consenso de Washington registran lagunas, avances asimétricos y se han implantado sin un sentido claro de prioridades. Por consiguiente, el país sigue inmerso en una transición inacabable que ensombrece el desarrollo y el bienestar asequible a la población. En el terreno ideológico, habría que trascender el debate inútil entre Estado y mercado, reconociendo la importancia del primero hacia el propósito de producir eficiencia, y del segundo en validar una vida social armónica y civilizada. Las grandes metas nacionales debieran equilibrar la prelación de la lucha inflacionaria con la búsqueda del desarrollo sostenido y romper la subordinación jerárquica entre la política económica y la social. Poner en práctica esos cambios de enfoque llevaría a configurar varias reformas institucionales de primordial importancia: emprender la reforma del Estado y facilitar la creación de organismos de mediación política —consejo económico y social, organizaciones empresariales y obreras independientes y con capacidad de representar y decidir—, como escalones indispensables para la tarea

de formar consensos y predigerir los debates de las cámaras legislativas; reconstruir los pactos sociales a fin de garantizar la equidad de las reformas y del reparto de beneficios y costos; democratizar la política económica en consonancia con las mudanzas institucionales anteriores.

La construcción de un verdadero estado de derecho, el combate a la pobreza y a la corrupción; el fortalecimiento de las redes de seguridad social y el resto de las reformas de segunda generación del Consenso de Washington no se alcanzarían, quedarían como propósitos deseables, pero ilusorios, sin antes concentrar los esfuerzos en abordar y completar los prerrequisitos institucionales señalados en los párrafos anteriores.

Bibliografía

- Abramovitz, M. (1989), *Thinking About Growth and Other Essays on Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge, Ma.
- Agosin, M. y R. Ffrench-Davis (1996), *The Tobin Tax*, Ul-haq Comp., Oxford University Press, Oxford, U.K.
- Alesina, A. y D. Dollar (1998), *Who Gives Foreign Aid and Why?*
- Amsden, A. (2001), *The Rise of the Rest: Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press, N. York.
- Armendáriz, B. (1999), “Development Banking”, *Journal of Development Economics*, Vol. 58.
- Aron, J. (2000), “Growth and Institution”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, Num. 1.
- Attfield, C. y N. Duck (1983), “The influence of Unanticipated Money Growth on Real Output”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Num. 15, 442-454.
- Badie, B. (1992), *L'Etat importé: L'occidentalisation de l'ordre politique*, Librairie Artémie Fayard, París.
- Barro, R. y J. Lee (1993), “International Comparisons at Educational Attainment”, *Journal of Monetary Economics*, Num. 32, 363-394.

- Benhabib, J. y M. Spiegel (1994), "The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Cross-County Data", *Journal of Monetary Economics*, Num. 34, 143-173.
- Behrman, J. (1987), "Schooling in Developing Countries: Which Countries Are the Over and Underachievers and What is the Schooling Impact?" *Economic of Education Review*, Num 6 (2), 111-127.
- Blackburn, R. (2005), *Capital and Social Europe*, Num. 34, pp. 87-114.
- Bordo, M. y A. Schwartz (1996), "Why Crashes Between Internal and External Stability Goals End in Currency Crises, 1797-1991", *National Bureau of Economic Research*, Paper Num. 5710, Cambridge Mass.
- Boskey, S. (1959), *Problems and Practices of Development Banks*, The Johns Hopkins University Press.
- Bourgin, F. (1989), *The Great Challenge: The Myth of Laissez-Faire in the Early Republic*, Harper & Row, N. York.
- Bresser, L., et al (1993), *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge Ma.
- Buira, A. (2003), *Challenges to the World Bank and the IMF*, Wimbledon Publishing Co., Londres.
- Calvo, G. y C. Reinhart (2000), *Fear of Floating*, University of Maryland, mimeo.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1970), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México.
- Collier, P. y D. Duller (2000), "Can the World Cut Poverty in Half?", *Policy Research Working Paper*, Num. 2403, World Bank, Washington.

- Connelly, M. y P. Kennedy (1994), "Must it be the Rest Against the West?", *Atlantic Monthly*, Vol. 274, Num. 6., pp. 61-83.
- Croeker, Ch. (2003), "Engaging Failing States", *Foreign Affairs*, Vol. 82, Núm. 5, pp. 32-45.
- Chang, Ha-Joon (2002), *Kicking Away the Ladder*, Wimbledon Publishing Co., United Kingdom.
- Diamond, W. (1957), *Development Banks*, The Johns Hopkins University Press.
- Dos Santos, T. (2003), *Imperialismo y dependencia*, Editorial Era, México.
- Feldstein, M. (1998), "Refocusing the IMF", *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 2, pp. 20-33.
- Fisher, J. (2001), "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?", Distinguished Lecture on Economics of Government, 2001 Meetings of the American Economic Association, Nueva Orleans.
- FMI (2003), *World Economic Outlook*, septiembre, Washington.
- FMI (2002), "Guidelines on Conditionality", *Principles, Modalities, Evaluation and Review*, septiembre, Washington.
- Furtado, C. (1965), *Development and Stagnation in Latin America: A Structural Approach*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- Girón, A. y E. Correa, compiladoras (1996), *La banca de desarrollo hacia el siglo XXI*, Ed. Cambio XXI, México.
- Goldsmith, R. (1966), *The Financial Experience of Mexico*, OCDE, París.
- Ha-Joon, Ch. (2003), *Rethinking Development Economics*, Anthem Press, Londres.

- Hawkins, C. y J. Narwood (1963), "The Legislative Basics of U.S. Commercial Policy", en Kelly, W., compilador, *Studies in the United States Commercial Policy*,. University of North Carolina Press.
- Ho, Y. y T. Lin (1991), "Structural Adjustment in Free Market Economy", en Patrich, H., compilador *Nine Industrialized Economies*, Columbia University Press, N. York, pp. 257-310.
- Ibarra, D. (2005), "Globalización y políticas nacionales", *Configuraciones*, Núm. 16, México.
- (2003), "La transición mexicana", en *Círculo de Estudios México*, M. A. Porrúa, México.
- (2003), "México: Transición sin desarrollo", conferencia dictada en el Foro Económico Nacional en la Universidad Nacional Autónoma de México, el 14 de agosto.
- (2001), *Testimonios críticos*, Cántaro Editores, México.
- (1999), "La Banca de Desarrollo", *Mercado de Valores*, Vol. LIX, número especial.
- (1998), "El Fobaproa y la reforma financiera" en *El Universal*, 19, 20 y 21 de octubre, México.
- Informe Brandt (1980), *North-South: A program for Survival*, MIT Press, Cambridge, Ma.
- International Conference on Financing for Development (2002), *Monterrey Consensus, Draft Test*, Monterrey, México.
- International Financial Institution Advisory Commission (la Comisión Meltzer) (2000), *Final Report*, Washington.
- Khan, M. y M. Knight (1985), "Fund Supported Adjustment Programs and Growth", *IMF Occasional Paper*, Núm. 46, Washington.

- Kahn, M. y S. Sharma (2001), "IMF Conditionality and Country Ownership of Programs", IMF Working Paper 01/142, Washington.
- Kapur, D. y R. Webb (2000), *Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions*, UNCTAD, Discussion Paper Series, Núm. 6, Ginebra.
- Kennedy, P. (1993), *Preparing for the Twenty-first Century*, Random House, N. York.
- Killick, T. (2000), HIPC II and Conditionality: Business as Before or a New Beginning, Overseas Development Council, Londres.
- Koh, H. (1992), "The Fast Track and the United States Trade Policy", *Brooklyn Journal of International Law*, Num. XVIII, pp. 143-180.
- Komiya, R. et al (1988), *Industrial Policy in Japan*, Academic Press, N. York.
- Krueger, A. y M. Lindahl (2000), *Education for Growth: Why and for Whom?*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 7591, Cambridge, Mass.
- Krueger, A. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, Num. 64, pp. 291-303.
- Krugman, P. (1992), *Currency and Crises*, The MIT Press, Cambridge, Ma.
- (1988), "Financing vs. Forgiving a Debt Overhang", *Journal of Development Economics*, Núm. 29, pp. 253-268.
- Kuczynski, P. y J. Williamson (2003), *After the Washington Consensus*, Institute for International Economics, Washington.

- Kuhn, T. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kupchan, C. (2003), *The End of the America Era*, A. Knoff, N. York.
- List, F. (1885), *The National System of Political Economy*, Longmans, Green, Londres.
- Lucas, R. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, Num. 22 (1), pp. 3-42.
- Lucas, R. y T. Sargent (1981), *Rational Expectations and Econometric Practice*, University of Minnesota, Press, Minneapolis.
- McCarthy, T. (1995), "Ideal and Illusions: On Reconstruction and Deconstruction" in *Contemporary Critical Theory*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Mc Guire, J. (1997), "Rethinking Development in East Asia and Latin America, Pacific Council on International Policy, Los Angeles, Ca.
- Migdal, J. (1988), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, N. J.
- Nell, E. (1998), *The General Theory of Transformational Growth*, Cambridge University Press, Cambridge, Ma.
- North, D. (1981), *Structure and Change in Economic History*, W.W. Norton & Co., N. York.
- Obstenfeld, M. y K. Rogoff (1995), "The Mirage of Fixed Exchange Rates," *Journal of Economic Perspectives*, Num. 4, pp.73-96.
- Ocampo, J. (2005), *Más allá del Consenso de Washington*, CEPAL Serie de Estudios y Perspectivas, Núm. 26, Santiago de Chile.

- Ocampo, J. A. (2004), *Reconstruir el futuro*, Editorial Norma, Colombia.
- (2001), “Recasting The International Financial Agenda”, en Eatwell, J. y Taylor, L., compiladores, *External Liberalization, Economic Performance and Social Policy*, Oxford University Press, N. York.
- OCDE (2003), *Economic Outlook*, París.
- O’Halloran, S. (1994), *Politics, Process, and American Trade Policy*, University of Chicago Press, Ann Arbor, Mich.
- Patel, S. (1989), *Intellectual Property Rights in the Uruguay Round: A Disaster for the South, Economic and Political Weekly* (6 de mayo).
- PNUD (2002), *Human Development Report 2002*, Naciones Unidas Oxford University Press, N. York.
- Polak, J. (1989), *Financial Policies and Development*, OCDE, París.
- Rodrik, D. (2003), *Growth Strategies* National Bureau of Economic Research, Working Paper Núm. 10050, Cambridge, Mass.
- (2000), “Governing the World Economy: Does One Architectural Style Fit All?” Brookings Trade Forum: 1999, eds., Susan Collins and Robert Lawrence, Brookings Institution, Washington, D. C.
- (1995), “Getting Intervention Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich”, *Economic Policy*, pp. 55-107.
- Roemer, P. (1986), “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *Journal of Political Economy*, Núm. 94 (5), pp. 1002-37.

- Rogoff, K. (2003), *Globalization and Global Desinflation*, paper prepared for the Federal Reserve of Kansas City, Jackson Hale, Wy.
- Rogoff, K. *et al* (2003), *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, International Monetary Fund, Occasional Paper No. 220, Washington.
- Rogoff, K. (1996), "Purchasing Power Parity Puzzle", *Economic Literature*, Num. 34, pp. 647-58.
- Sachs, J. (2000), "A New Global Consensus On Helping The Poores of The Poor", Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington.
- Said, E. (1993), *Culture and Imperialism*, A. Knopf, N. York.
- Skocpol, T. *et al* (1985), *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, Cambridge Mass.
- Stiglitz, J. y S. Yusuf (2003), *Rethinking the East Asia Miracle*, Oxford University Press, N. York.
- Stiglitz, J. (1998), "More Instruments and Broader Goals: Moving Towards The Post-Washington Consensus", Wider Annual Lecture, Helsinki.
- Wesner, M. (1994), "La banca de desarrollo 1988-1994: balance y perspectivas", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12.
- Williamson J. (2000), *Exchange Rate Regimes for Emerging Markets*, Institute for International Economics, Washington.
- (1990) "What Washington Means by Policy Reform", en *Latin American Adjustment*, John Williamson, compilador, Institute for International Economics, Washington.
- Woo, W. (2004), "Serious Inadequacies of the Washington Consensus: Misunderstanding the Poor by the

- Brightest”, en *Diversity in Development*, compiladores Tennissen, J. y Akkerman, A. FONDAD, The Hague.
- World Bank (2002), *World Development Report 2002: Building Institution of Markets*, Oxford University Press, N. York.
- (2001), *Global Development Finance: Building Coalitions For Effective Development Finance*, Washington.
- (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Oxford University Press, Oxford.
- (1996), *Poverty Reduction and The World Bank: Progress and Challenges in the 1990's*, Washington.
- (1994), *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Sector Review*, Education and Social Policy Department, Washington.
- (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- (1991), *World Development Report 1991*, Washington.
- (varios números), *World Development Report*, Washington.
- Wyplosz (2003), *Exchange Rate Regimes*, CEPR, Discussion Paper 2723, Londres.

La reconfiguración económica internacional,
se terminó de imprimir en febrero de 2006
en los talleres de Grupo Edición S. A de C. V.,
Xochicalco 619, Col. Vértiz-Narvarte, 03600 México, D. F.
Corrección, formación y cuidado de la edición:
Sara Alatorre Wynter y Eladio Periañez César