

# Los laberintos del orden internacional:

## la importación de reformas

*David Ibarra*

**E**n este trabajo se intenta hacer un recuento histórico de los paradigmas rectores del orden económico internacional desde el siglo pasado: el cómo y el por qué de las modificaciones que han experimentado, hasta rebasar el bipolarismo en las relaciones internacionales y afinar el predominio de la ideología neoliberal. Al mismo tiempo se examinan los ajustes adaptativos de los países periféricos a esos paradigmas. En América Latina, la abrupta apertura de fronteras y la abolición del proteccionismo sin el armazón institucional apropiado han desencadenado menor desarrollo económico, deterioro social y descrédito de la democracia. Este análisis, llevado a la crítica de cambios específicos en las formulaciones paradigmáticas y de su instrumentación en la región, revela su validez relativa y la existencia de importantes márgenes de maniobra hasta ahora mal aprovechados.

David Ibarra

Ex funcionario de la CEPAL

Ex Secretario de Hacienda,

Estados Unidos Mexicanos

 [dibarra@prodigy.net.mx](mailto:dibarra@prodigy.net.mx)

## I

## Introducción

Por 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 y tercera generación encaminadas a *posteriori*, una década después, a llenar las lagunas o imperfecciones de las primeras.<sup>1</sup>

Las propuestas iniciales fueron exitosas en corregir los desequilibrios de precios y fiscales y el endeudamiento externo que plagaron a las economías latinoamericanas en la década de 1980. Pero fueron y son en la generalidad de los casos un fracaso notorio en satisfacer demandas populares básicas: alentar el crecimiento, el empleo y la equidad distributiva; fortalecer la democracia social —no sólo la democracia política—, o aprovechar a cabalidad la abolición de fronteras en el mundo.

Todavía más, 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 han debido 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 los gobiernos, cualesquiera sean, no han sido independientes de la concepción unitaria que fija los denominadores comunes en el continente y, por consiguiente, tampoco de los enfoques de las administraciones precedentes, aun habiendo alternancia política. No es extraño, entonces, que las estrategias resulten casi idénticas aunque cambien los grupos políticos en los gobiernos, falseando la voluntad popular. Por eso, importa explicar cómo se definen los caminos, cómo se eligen las prioridades y los objetivos nacionales, cómo se podrían armonizar los equilibrios económicos externos y los equilibrios sociopolíticos nacionales.

Sin duda está presente la influencia decisoria de las nuevas configuraciones del orden mundial y de sus

reglas, que encuentra a las naciones latinoamericanas no sólo sin preparación, sino también debilitadas por los efectos de la crisis de la deuda del decenio de 1980. Cuando los países se debaten en los desajustes de ese decenio, los organismos financieros internacionales supeditan su apoyo a la satisfacción de determinadas condiciones. Se trata de criterios que orientan las políticas nacionales a veces en sentidos distintos a los que habrían elegido los gobiernos de *motu proprio*. Obsérvese que dichas reglas se han multiplicado en tiempos recientes y se han orientado, no al desarrollo, sino a promover la adopción de las reformas estructurales del orden neoliberal.<sup>2</sup> Empujados por esas circunstancias, los gobiernos adoptan acomodos que los llevan a abrir los mercados y a dismantelar la parafernalia del régimen proteccionista, la del autoritarismo-populismo de los gobiernos y muchos de los instrumentos de la seguridad de trabajadores y empresarios.

El libre cambio, la desregulación y la retirada del Estado de la producción, niega criterios, valores y políticas que el juego de mercados sustituye imperfectamente, sobre todo cuando sus sistemas institucionales de apoyo son incipientes o reconocen lagunas importantes. Valgan dos ejemplos simples. La liberalización financiera, al no contar con mecanismos reguladores del mercado, 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 dentro, con efectos destructivos rara vez schumpeterianos.

Sea como sea, al incorporarse a la globalización de modo más o menos abrupto, los países de la región

<sup>1</sup> Véase Williamson (1990), y Kuczynski y Williamson (2003).

<sup>2</sup> Los programas del Fondo Monetario Internacional (FMI) han sido criticados por ser restrictivos en exceso, por estar orientados a comprimir la demanda y por descuidar el desarrollo de los países. Según Feldstein, el FMI debiera resistir la tentación de usar las crisis cambiarias como oportunidades para forzar reformas en los países. Las críticas al Banco Mundial se han remitido a que éste ha dejado de lado el financiamiento del desarrollo de proyectos de inversión para centrarse en alentar las reformas globalizadoras, y ha prestado poca atención a la protección ambiental y al acrecentamiento de la oferta de bienes públicos. Véase Feldstein (1998), Rodrik (2000), Kapur y Webb (2000), Kahn y Sharma (2001) y Buira (2003).

quedan forzados a absorber enormes disonancias históricas, ya que su configuración institucional resulta incongruente con los imperativos de los mercados sin fronteras, y la composición de ganadores y perdedores del juego político y económico se altera radicalmente. Desde luego, los países periféricos 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, entorpeciendo la formación de consensos nacionales fluidos que faciliten el cambio económico y político.

Importa limitar el fraccionamiento de los intereses comunes que antes unía el nacionalismo. Hoy en día, las sociedades latinoamericanas se escinden: los grupos laborales tienen intereses 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 ocurre en el sector empresarial: son distintos los intereses que mueven a los inversionistas extranjeros, y a los nacionales; a los importadores, y a los que producen para el mercado interno; a las grandes empresas, y a las empresas menores; al sector real de la economía, y al mundo financiero. Análogas fisuras se dan entre los distintos grupos sociales, entre los partidos políticos y entre las provincias y las capitales de los países.

## II

### La visión histórica

En la primera mitad del siglo pasado culminó la desaparición del colonialismo y se produjo el derrumbe de algunos regímenes totalitarios. El número de naciones soberanas pasó de 45 a casi 200 entre 1945 y ahora.<sup>3</sup> Las ideas dominantes llevaron a crear un numeroso grupo de estados que, para ser miembros de la comunidad de naciones, debieron responsabilizarse de su orden interno y de su desarrollo, dando otro paso en el proceso de occidentalización de los pueblos.

<sup>3</sup> Véase Croeker (2003, pp.32-45).

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

En las páginas que siguen se intenta situar en su justa dimensión –desacralizar– los paradigmas del orden económico universal. Con tal objetivo, en la sección II se hace un recuento histórico de las fuerzas que llevaron inicialmente a la desaparición del mundo colonial y, luego, al fin de la bipolaridad en las relaciones internacionales, hasta asentar el predominio de la ideología neoliberal que desemboca en tensiones entre el orden universal y las democracias nacionales, entre el libre cambio y el desarrollo interno de los países latinoamericanos. En la sección III, se reduce el nivel de abstracción del análisis con el propósito de efectuar un examen crítico de cambios específicos en las formulaciones paradigmáticas de los centros sobre el desarrollo de la periferia en el último medio siglo. Se trata de cambios que relativizan la validez de esas reglas y revelan márgenes importantes de maniobra hasta ahora mal aprovechados por los países latinoamericanos.

Un poco de historia: la ruptura del pacto colonial supuso cambios medulares en el orden internacional y en la vinculación de las sociedades periféricas con ese orden. Muchos de los apoyos de las metrópolis y de las vías establecidas con ellas en materia de comercio, especialización en la producción y financiamiento, fueron cancelados o disminuidos. Pero se ganaron oportunidades de asociación con una gama más amplia de países desarrollados y, sobre todo, se ampliaron los márgenes nacionales de la autonomía económica y política. Las ideas libertarias y las pugnas entre los

países dominantes suavizaron las exigencias de la relación subordinada con el exterior y facilitaron la reorientación de las fuerzas internas en función de los intereses del Tercer Mundo.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> El orden mundial de la época necesitaba de Estados legítimos, con capacidad de mantener el orden y buscar el bienestar de sus países.

De otro lado, al término de la segunda guerra mundial, el deseo de evitar posibles conflictos entre naciones, sobre todo entre las superpotencias, llevó a crear el Consejo de Seguridad como el órgano político supremo de las Naciones Unidas, garante de la seguridad colectiva internacional; en él la facultad de veto de sus cinco miembros permanentes sirvió de barrera al predominio de uno u otro de los grandes bloques que dividían al mundo. A su vez, la pugna competitiva de la guerra fría llevada al Tercer Mundo, multiplicó tanto los apoyos al desarrollo como las libertades de los gobiernos para conducir los asuntos económicos y sociales de sus países dentro de estilos predominantemente keynesianos.

Esa visión impulsó 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 intermedio se intenta normar desde el centro el comportamiento de las naciones periféricas, estableciendo las condiciones para su incorporación a la comunidad internacional. Hay estímulos y sanciones cuya expresión va desde accesos a los mercados industriales hasta alianzas u ostracismos políticos.

En las relaciones de dependencia no es preciso que una sociedad sea colonia para sufrir soberanía

limitada, ni la soberanía plena depende de disponer de un asiento en las Naciones Unidas (Badie, 1992). Mientras el Primer Mundo conserve el poder económico, político y militar y sus instituciones generen las ideas rectoras, elaboren las tecnologías y productos de avanzada y determinen las reglas del orden internacional, los países periféricos podrán tener algún margen de maniobra, sin dejar por ello de estar subordinados. Por lo demás, los relatos de emancipación de estos países suelen ser tesis de integración, no de separación; son historias de pueblos excluidos del núcleo principal de naciones que luchan por incorporarse a él y a sus reglas. De ahí la enorme fuerza integradora de los paradigmas universales que, además, usualmente trae consigo la formación de alianzas de interés entre las elites de los países dominantes y de los dominados, hasta formar una relación simbiótica difícil de trascender.<sup>6</sup>

En la segunda mitad del siglo XX, las mudanzas de las economías y las sociedades industriales se aceleran. Las fuerzas de la producción y el comercio transfronterizos crean dependencias recíprocas 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. Más recientemente, 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 los primeros años de la posguerra.

La desaparición de la bipolaridad en el mundo y las nuevas realidades económicas universales demandan reformulaciones paradigmáticas importantísimas en el orden internacional. La transnacionalización de la producción y el comercio exigen la abolición de las fronteras y la unificación convergente de las políticas socioeconómicas nacionales —y hasta de la cultura— a fin de garantizar la seguridad del comercio, de la producción y de los flujos de capital de los centros mundiales.

De ahí el énfasis en desregular, abrir las fronteras, suprimir la participación de los estados en la producción, elevar la estabilidad de precios a la categoría de objetivo central de los gobiernos. La antigua preocupación por el bienestar interno de los países y el crecimiento cede el paso a los imperativos de la propia globalización. A cambio de la renuncia a la soberanía económica, se impulsa la modernización democrática formal y la

<sup>4</sup> Véase Cardoso y Faletto (1970), Furtado (1965), Migdal (1988) y Dos Santos (2003).

<sup>5</sup> Véase Cardoso y Faletto (1970).

<sup>6</sup> Véase Said (1993).

convergencia internacional de los sistemas políticos, conforme al modelo anglosajón.

En ese último terreno ha habido progresos innegables, reflejados en el retroceso de los regímenes autoritarios de la periferia, pero que quedan trancos por 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. En cierto grado, lo que el orden político formaliza es desmantelado por los trastornos del cambio económico. Ahí se localizan las tensiones provocadas por el supuesto irrealista de la independencia entre los fenómenos económicos y los sociopolíticos, disociación necesaria cuando se quiere mantener la ilusión de soberanías nacionales intocadas por el nuevo orden internacional.

Las alteraciones en las reglas universales de conducta de los Estados no dejan de originar rupturas históricas, sobre todo en las naciones periféricas. La guerra de Irak provocó el abandono del multilateralismo político del Consejo de Seguridad. En África, todavía no se consolidan los Estados nacionales cuando ya hay que desmantelarlos en aras de la globalización. Y al poco andar el relato dominante del libre cambio y la democracia formal ve desvanecerse sus promesas civilizadoras: unas, frente a las desigualdades crecientes dentro y entre países; otras, ante Estados formalmente democráticos y soberanos pero maniatados para atender demandas razonables de sus ciudadanos.

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 a las corrientes transnacionalizadas de comercio o de inversión. La concentración de los esfuerzos en 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 redujo al 4% en el lapso de 2000-2003. Entre el primero y el último período, el alza promedio de precios declinó del 4% al 2% en las naciones avanzadas, del 48% a menos del 6% en las economías en desarrollo y del 186% al 8% en América Latina. En ese logro se han invertido innumerables reformas institucionales, cambios de políticas y sacrificios sociales. Baste señalar la abolición de fronteras, la desregulación y la declinación de los monopolios nacionales, la independencia de los bancos centrales o la disciplina fiscal extrema, llevada a cancelar toda acción anticíclica.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Véase Rogoff (2003).

Menor esfuerzo se ha puesto en elevar y emparejar el crecimiento del mundo. La economía planetaria se encuentra en una fase de desarrollo titubeante; creció a razón de 3,6% anual entre 1985 y 1989, de 1,4% entre 1990 y 1994, y de 3% entre 2000 y 2003, mientras América Latina apenas alcanzó el 1,5% en esos últimos cuatro años. En promedio, el incremento del ingreso per cápita entre 1975 y 2000 muestra que la brecha de atraso se amplía: los países de alto desarrollo humano registraron el 2,1% por año, el 1,6% las zonas intermedias y el 0,5% las naciones más pobres. América Latina también perdió terreno al expandirse su PIB por habitante apenas al 0,7% anual en ese cuarto de siglo.<sup>8</sup>

La tensión posmoderna entre las demandas del orden universal y las de las democracias internas erosionan el basamento del nacionalismo, como fuente primaria de identidad y de unidad ciudadana en torno a metas colectivas, como las del desarrollo o la defensa de intereses propios. En las últimas dos décadas, al menos en América Latina se han satisfecho puntualmente las primeras demandas, mientras se ha aplazado sistemáticamente la satisfacción de las segundas. Es paradójico observar la convivencia de la búsqueda de la democratización de los Estados periféricos con el embate despiadado al nacionalismo que, quiérase o no, capta la imaginación, el sentir popular y, sobre todo, se plantea lograr el autogobierno de la sociedad. Desde hace dos décadas, en América Latina se transfieren funciones estatales importantísimas a la mano invisible de los mercados globalizados, se renuncia al uso de los principales instrumentos de la ingeniería social y a las políticas subyacentes de desarrollo y empleo.<sup>9</sup> En consecuencia, los países quedan librados a que la inversión foránea y la extranjerización de las mejores empresas nacionales aporten los recursos para sostener –y sólo temporalmente– el andamiaje económico del reformismo neoliberal de primera, segunda o tercera generación, mientras las estructuras sociales y por ende el prestigio de la misma democracia siguen derrumbándose. Todavía está 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 sordos estos últimos a casi todos los reclamos ciudadanos de los países en desarrollo.

Por consiguiente, las tensiones sociales asociadas al paradigma dominante ya son inocultables. Así lo atestiguan desde la descomposición social y los síntomas de ingobernabilidad que plagan a las zonas sub-

<sup>8</sup> Véase PNUD (2002).

<sup>9</sup> Véase Ibarra (2003).

desarrolladas, así como las violaciones a los topes presupuestarios de los miembros de la Unión Europea, hasta los fracasos de las conferencias ministeriales de Seattle (1999) y Cancún (2003) de la Organización Mundial del Comercio. Lo atestigua también la permanencia del hambre, la pobreza y la enfermedad en vastas regiones del mundo,<sup>10</sup> incluyendo segmentos de las naciones industrializadas.

Quiérase o no, la globalización y sus exigencias han cerrado las vías evolutivas de incorporación al mundo industrializado que siguieron 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 relaciones económicas o déficit gubernamentales. Esos privilegios son exclusivos de los países avanzados, como lo demuestran sus políticas anticíclicas o la protección otorgada a su agricultura e industria: por esos y otros motivos tienen déficit presupuestarios altos en comparación con los aceptables en la periferia<sup>11</sup> y a la vez se permiten la absorción pública de pérdidas de sus grandes empresas.<sup>12</sup> De la misma manera, los gobiernos del Primer Mundo mantienen o establecen 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 productos textiles o las recientes acciones protectoras del gobierno de los Estados Unidos (en el caso del acero, entre otras), tipifican notorias asimetrías en el régimen de comercio que perjudican sobre todo a los países periféricos.

En nuestros días, una vía de incorporación al desarrollo, de acceso futuro al Primer Mundo, es la seguida por India, China, o los países del sudeste asiático. Esos países han sido ortodoxos en la defensa de sus intereses y heterodoxos en la observancia de las reglas paradigmáticas universales. Sus elites y sus gobiernos se han unido con el propósito de implantar estrategias de desarrollo, crear centros de poder económico, aplicar políticas industriales, subsidios,

reducciones impositivas, atraer inversiones y, a la par, mezclar mejoras en el bienestar de la población con políticas sociales a veces represivas. Así, han debilitado las relaciones de dependencia económica y tecnológica, ganado márgenes de maniobra, y a la par, han aprovechado en su beneficio la apertura universal de mercados.<sup>13</sup>

Otra vía, más despaciosa o incierta, consistiría en redoblar esfuerzos en los foros internacionales para alterar los paradigmas universales hasta hacerlos más equitativos, más proclives al desarrollo de la periferia. En este terreno, como demostró la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC (Cancún, 2003), los avances no parecen cercanos ante los intereses y renuencia de los países avanzados. Sin embargo, algo se progresa. La preocupación del Primer Mundo por canalizar de preferencia la ayuda a las zonas más pobres del planeta, manifiesta en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002), parece ser un paso, acaso incompleto y titubeante, pero en la dirección correcta si se le desliga de la exigencia a los países de satisfacer antes las reformas de primera, segunda y tercera generación.

Los planteamientos innovadores en el mundo en desarrollo ofrecen una gama amplísima de variantes. China e India, por su enorme población y diversidad internas, constituyen zonas de integración multinacional, que incluso representan o representarán serios retos políticos y económicos a los centros hegemónicos del mundo. Esto los hace beneficiarios de mayores libertades para remozar las reglas paradigmáticas del orden planetario. Los países del sudeste asiático, con la sombrilla protectora del Japón y de los otros gigantes regionales, se han beneficiado y benefician de márgenes de heterodoxia político-económica de que no gozan otras zonas periféricas.

En América Latina las posibilidades parecen ser menores, pero no inexistentes. Centroamérica no ha podido acceder a la etapa de la integración política o siquiera a la de convergencia de las políticas económicas. El experimento del Mercado Común Centroamericano y de la posible unión política que le seguiría —ya existe un parlamento centroamericano—, ha resultado paradójicamente frenada por la abolición de las fronteras comerciales a escala universal y por la multiplicidad de reglas del nuevo orden mundial, diseñadas para Estados nacionales. Los países del Mercosur tienen mejores perspectivas por el tamaño conjunto de Brasil

<sup>10</sup> Conforme a las Naciones Unidas, más de 1.150 millones de personas sobrevivían con menos de un dólar por día en 1999. Véase PNUD (2002).

<sup>11</sup> El déficit en los Estados Unidos es de 5%-6% del PIB, en Alemania de 3%-4%, en Francia de 3%-4%, en Japón de 7%. Véase FMI (2003) y OCDE (2003)

<sup>12</sup> Como Chrysler, Air France, asociaciones de ahorro y préstamo, Capital Risk Management Fund y bancos japoneses, entre otras. Véase Ho y Lin (1991).

<sup>13</sup> Véase Amsden (2001).

y Argentina, pero además de las secuelas de las crisis, enfrentan disparidades políticas y de estrategias económicas que no parece sencillo conciliar, especialmente frente a las tensiones del orden internacional y el proyecto continental de libre comercio, auspiciado por los Estados Unidos. En México hay oportunidades desaprovechadas, dada su proximidad e integración con los mercados amplísimos de América del Norte. En síntesis, la capacidad de forjar con libertad el futuro latinoamericano parece enfrentar influencias hegemónicas que obstaculizan la formación de sistemas innovativos propios. Mayores trabas entorpecen la evolución de África y del mundo árabe-musulmán, pero aun ahí surgen iniciativas.

Sea como sea, las alternativas abiertas al desarrollo independiente se angostan (Chang, 2002) y, contra todo nacionalismo, conducen casi inexorablemente 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

de la posmodernidad 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, sobre todo de los grupos que resultarán absorbidos por los núcleos hegemónicos de poder. El proceso de fusión o integración de países ya se encuentra avanzado en Europa, menos en América del Norte, y todavía podría tropezar con trabas, resistencias y hasta prejuicios étnicos en diversas zonas del mundo.

Visto a futuro, ese proceso, unido al abandono paulatino del multilateralismo por los grandes centros económicos y políticos del mundo, hace vislumbrar la vuelta a un mundo multipolar no tan distante, con todas sus ventajas e inconvenientes.<sup>14</sup> De otro lado, las insuficiencias y descalabros del neoliberalismo económico y del combate al terrorismo auguran el regreso –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 colectivos o derechos humanos básicos.

### III

## 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. A título ilustrativo me referiré a la evolución de las concepciones de los países industrializados –que hacemos nuestras– en torno al desarrollo del mundo periférico. En ellas es frecuente destacar de modo general y simplificado algún obstáculo fundamental al progreso por encima de cualquier otra prelación.

La historia permite esclarecer estas cuestiones. Entre 1940 y 1950 el subdesarrollo se explicaba por la insuficiencia de la inversión y el ahorro, que había de suplirse con fondos internacionales. Se pensaba que elevando la formación de capital 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, cubiertos con la

inyección foránea de capital; asimismo, se admitía el trasvase de recursos desde las actividades tradicionales a las modernas, con el respaldo de políticas industriales activas, aunque se reflejasen en déficit fiscales, siempre y cuando estos fuesen pequeños.

Algo se avanzó en los planteamientos durante los siguientes años (el decenio de 1960 y la mitad del de 1970), cuando se descubrió que la insuficiente oferta de cuadros empresariales limitaba la absorción de los recursos del Primer Mundo y la eficacia de las medidas de promoción de los gobiernos y los organismos internacionales. En esa lógica, se incorporó a los programas gubernamentales el fomento deliberado de la formación empresarial y medidas para suplir sus deficiencias. Se persuadió a los países periféricos de que crearan bancos de desarrollo, alentaran inversiones conjuntas en áreas estratégicas de la economía y fortalecieran la capacidad nacional de preparación y

<sup>14</sup> Véase Kennedy (1993), Connelly y Kennedy (1994), y Kupchan (2003).

evaluación de proyectos. Contrariamente a lo que se hace hoy, el Banco Mundial promovió la instalación de bancos de desarrollo 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 los cuadros empresariales. 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 permear el meollo de las políticas económicas de los países. Ahora, el obstáculo central deja de ser la falta de ahorro, inversión o capacidad empresarial, 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 PIB. La raíz del fenómeno se atribuye al intervencionismo estatal que empeora la asignación de recursos, propicia el uso de técnicas de alta densidad de capital y da lugar a rentas improductivas amparadas en el favor oficial. Por consiguiente, el remedio debe encontrarse en exportaciones competitivas con alto contenido de mano de obra. A tal efecto, se recomienda abrir los mercados y suprimir los subsidios y el conjunto de medidas proteccionistas, incluida la participación estatal en la producción. Poco importa el rezago tecnológico o las deficiencias de las redes comerciales de los países periféricos, pues el mercado acabaría por revelar las auténticas ventajas comparativas de cada país.

Así se inicia la explicación neoliberal del desarrollo. Se abandona el keynesianismo estatista, en lo económico, y el nacionalismo, en lo político. De un lado, se subrayan las fallas gubernamentales como causa de los principales desequilibrios estructurales de las economías, y la incapacidad del Estado en sustituir a la sabiduría del mercado. De otra parte, el re acceso al desarrollo se finca en el ascenso de las exportaciones, dependiente de la liberalización de los mercados de productos y capitales.

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 venir acompañada de una avalancha de importaciones, destructiva de las empresas vernáculas y proclive a la formación de enclaves exportadores privilegiados. Y la inversión extranjera, en lugar de crear nuevas producciones y empleo, muchas veces se limita a

extranjerizar los mejores recursos y empresas nacionales. Además, esa inversión difícilmente puede sustituir a la inversión pública en infraestructura o en capital humano, ni a la oferta de muchos bienes y servicios no transables (los energéticos, transporte o servicios esenciales a la producción) y mucho menos definir por sí misma 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 toma preeminencia. Los países latinoamericanos liberalizan los mercados y desregulan, en la creencia de que así abren las puertas a un desarrollo rápido o ganan el beneplácito del Primer Mundo. Sin embargo, las esperanzas no concuerdan con las realidades; el ritmo de desarrollo latinoamericano en más de dos décadas (1980-2000) se reduce a la mitad del que se alcanzó en los treinta años anteriores y se produce desempleo, marginación y desajustes monstruosos en el mercado de trabajo. De ahí surgen reformulaciones paradigmáticas.

Pronto, se identifica a la abundancia de recursos humanos capacitados como la razón del éxito de algunas naciones (sudeste asiático), y su escasez como un obstáculo al desarrollo. El informe anual del Banco Mundial de 1991 repite el discurso neoliberal de años anteriores, pero añade un nuevo ingrediente: la inversión en capital humano, como precondition para el desarrollo (Banco Mundial, 1991). Algo se gana, pero no se salvan todos los obstáculos. En esencia, la preparación y el empleo óptimo del capital humano requiere de complementariedades que no surgen espontáneamente del mercado.

El revisionismo frente a las recomendaciones del Primer Mundo cobra vitalidad en la segunda mitad de la década de 1990. Otra vez, la confrontación de los magros resultados y los enormes costos sociales de las reformas aperturistas latinoamericanas frente al éxito de los gobiernos activistas de Asia, llevaron a redescubrir al Estado como agente conductor de la transición globalizadora. Sin buen gobierno (*good governance*), las reformas no rendirían los resultados esperados, ni propiciarían el desarrollo de los países periféricos. Se acierta, pero no en medida suficiente, ya que el juego democrático no puede reducirse a cuestiones de eficiencia administrativa, como se plantea. A regañadientes se comienza a aceptar que el Estado y la política tienen funciones ineludibles en la conducción de las reformas políticas internas y del relacionamiento externo.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Véase Banco Mundial (1993 y 1997), Stiglitz (1998), McGuire (1997), Ibarra (2001), Abramovitz (1989) y Rodrik (1995).



Sin duda, un buen gobierno, o al menos un gobierno que mejora, es esencial para alcanzar el desarrollo sostenido. Hay, sin embargo el riesgo de que la excelencia gubernamental se postule como un requisito previo al derecho de acceder a la solidaridad y ayuda del Primer Mundo, como quedó de manifiesto en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002). Lograr la adaptación a un mundo sin fronteras, completar la reforma institucional, implantar políticas macroeconómicas y microeconómicas sanas, desregular los mercados, garantizar el imperio de la ley, erradicar la corrupción, atenuar los reclamos de los perdedores del cambio y conseguir tantos otros ingredientes implícitos en el término “buen gobierno”, prácticamente supone haber resuelto con antelación los obstáculos básicos no sólo del desarrollo, sino también de la transición económica al mundo sin fronteras. Quiérase o no, el desarrollo sostenido, la modernización democrática y los acomodos al nuevo orden internacional son procesos de ajuste lentos y dolorosos que difícilmente podrían imponerse como condiciones de partida que sólo podrían satisfacer las naciones más avanzadas del planeta, no las más pobres.

La última 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 atribuirle también a efectos sistémicos del nuevo orden internacional.

El salto cualitativo fundamental se plasma en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001* (Banco Mundial, 2001a). Ahí se propone una triple estrategia que trasciende lo económico para abordar lo político. Se recomienda multiplicar las oportunidades económicas de los pobres, promoviendo el fortalecimiento de los ingresos derivados de sus escasos activos (tierra y educación) mediante políticas de mercado y extramercado. En segundo lugar, 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 sendas al desarrollo, a la erradicación de la pobreza, son múltiples y han de obedecer a las prela-

nacionales. Así, se comienza a aceptar los inconvenientes de recomendar políticas estandarizadas frente a la diversidad de las peculiaridades históricas e institucionales de cada país, y de situar en compartimentos estanco, sin influencias recíprocas, los espacios de la reforma económica, social y política.

El salto es enorme, por cuanto se admite que las relaciones de mercado, en tanto esfera de competencia de actores privados individuales que actúan estratégicamente para obtener beneficios, han de ser tamizadas y complementadas por relaciones políticas que se sustentan en una lógica muy diferente: la soberanía popular, el Estado de derecho y otras prácticas de la participación y la formación de consensos democráticos.<sup>16</sup> Aquí reaparece nítidamente la tensión subyacente, no resuelta, entre los valores del mercado y los valores de la democracia.

Mucho se dice sobre lo que las naciones periféricas deben hacer para lograr el éxito en su acceso al mundo globalizado. Pero poco se adelanta en emparejar las condiciones de competencia, en crear las instituciones que limitan los efectos polarizadores del juego libérrimo de los mercados, esto es, en crear una arquitectura institucional de alcance también transnacional que humanice y haga sostenible el desarrollo. Hace más de veinte años el llamado Informe Brandt planteó acciones políticas indispensables, al afirmar 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 e impulsar el desarrollo (Brandt, 1980).

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 enormes disonancias con sus realidades. El gran salto del siglo XX ocurre cuando se sacrifican las soberanías económicas nacionales en aras de la reforma aperturista y de la devolución de funciones al mercado, subordinando 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 la tarea de impulsar, sin tapujos, la reforma neoliberal. Hoy se insiste en mantener los parámetros de esta última reforma y añadir el combate a la pobreza, como

<sup>16</sup> Véase McCarthy (1995).

si entre ambas cosas no hubiese contradicciones.<sup>17</sup>

Los cambios en las concepciones internacionales sobre el desarrollo derivan en cierta medida del mejor conocimiento de los problemas, sin dejar de responder en primera instancia a los cambiantes intereses de los poderes que las construyen y reconstruyen. Los planteamientos se han completado y afinado, como lo demuestra la identificación de las llamadas reformas de segunda y tercera 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,<sup>18</sup> dilemas entre los cuales destaca la implantación de un nuevo equilibrio estable entre las funciones del mercado y las del Estado.

Veamos un caso típico. La apertura financiera o integración financiera global, como ahora se le llama, se llevó a cabo en el grueso de los países latinoamericanos bajo el supuesto, sin corroboración, de que tendría efectos positivos en el crecimiento de las economías y la profundización de los flujos de financiamiento. Con posterioridad, estudios empíricos emprendidos por el FMI<sup>19</sup> concluyeron que no se encontró una relación robusta, significativa, entre la integración financiera y el desarrollo. Además, se comprobó en los países periféricos una frecuente asociación entre la liberalización financiera y el incremento de la volatilidad del consumo –se consideró que esta variable mide mejor que el PIB el bienestar de la población– o la proclividad a crisis y contagios. Chile, aplicando pequeños controles de capitales, pudo librarse de los graves problemas procíclicos derivados de oscilaciones en los flujos foráneos de financiamiento de corto plazo.

<sup>17</sup> Como se dijo, la distribución de los fondos internacionales destinados a combatir la pobreza depende de la calificación de "buen gobierno" 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 specially by policymakers as 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*" (Banco Mundial (2001b, p. 93). Los nuevos ingredientes paradigmáticos no borran por entero la vinculación de la ayuda con la realización de reformas auspiciadas por Washington, sino que se les suman.

<sup>18</sup> A los componentes paradigmáticos del Consenso de Washington se ha adosado una multitud de nuevas reformas que impulsan una transformación institucional profunda (buen gobierno, reforma del sistema judicial, reforma de los derechos de propiedad, reforma laboral, erradicación de la corrupción, reforma del sistema regulatorio), que de instrumentarse supuestamente harían buenas las medidas iniciales del propio Consenso. Véase Williamson (1990).

<sup>19</sup> Véase Rogoff y otros (2003), y Agosin y Ffrench-Davis (1996).

De otro lado, las investigaciones del FMI 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 ocurre cuando no se tiene una sólida infraestructura legal y de supervisión, códigos de conducta para las empresas transnacionales y bajos niveles de corrupción, entre otros atributos. Todos esos requisitos, difícilmente podrían satisfacerlos la mayoría de los países periféricos, por 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 de la transición estaba ausente, era incompleto o incipiente, además de corresponder con frecuencia a estadios de desarrollo no alcanzados por los propios países periféricos. La debacle bancaria mexicana ilustra nítidamente la disonancia histórica entre reformas y marcos institucionales rezagados.<sup>20</sup>

En conclusión, cabe notar la inconstancia de los paradigmas del Primer Mundo, lo imperfecto de las instituciones transnacionales y de sus concepciones sobre la manera de armonizar el desarrollo social y económico de los países periféricos con su inserción obligada 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. De ahí la necesidad de proceder con cautela antes de abrazar irreflexivamente las reglas paradigmáticas que buscan imponerse. Los modelos importados suelen pecar de simplismo al no considerar las influencias recíprocas entre el dominio económico, el político y el social; y también quedan en falla al estandarizar políticas y reformas, con olvido de las peculiaridades históricas e institucionales o del grado de desarrollo de cada país. En consecuencia, dichos modelos no debieran verse como dogmas inamovibles, sino como guías maleables de convivencia internacional en donde 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.<sup>21</sup> Ese y no otro fue el camino que siguieron los

<sup>20</sup> Véase Ibarra (1998).

<sup>21</sup> En las nuevas reglas de la condicionalidad aprobadas por el Directorio Ejecutivo del FMI a fines del 2002, ya comienzan a tomarse en cuenta esos criterios (FMI, 2002).

Estados Unidos, Alemania o Japón en su acceso al mundo industrializado o el que siguen la República de

Corea, la economía taiwanesa, China y la India en nuestros días.<sup>22</sup>

#### Bibliografía

- Abramovitz, M. (1989): *Thinking About Growth and Other Essays on Economic Growth and Welfare*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Agosin, M. y R. Ffrench-Davis (1996): Managing capital inflows in Latin America, en M. Ul Haq, I. Kaul e I. Grunberg, (comps.), *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*, Nueva York, Oxford University Press.
- Amsden, A. (2001): *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Badie, B. (1992): *L'État importé: l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Librairie Arthème Fayard.
- Buira, A. (2003): *Challenges to the World Bank and the IMF*, Londres, Anthem Press.
- Banco Mundial (1991): *Informe anual, 1991*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2001a): *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001: lucha contra la pobreza*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2001b): *Global Development Finance*, Washington, D.C.
- Bourgin, F. (1989): *The Great Challenge: The Myth of Laissez-Faire in the Early Republic*, Nueva York, Harper & Row.
- Brandt, W. (1980): *North-South: A Program for Survival*, Londres, Pan Books.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1970): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Connelly, M. y P. Kennedy (1994): Must it Be the Rest Against the West?, *Atlantic Monthly*, vol. 274, N° 6, Boston, Atlantic Monthly Co.
- Crocker, Ch. (2003): Engaging failing states, *Foreign Affairs*, vol. 82, N° 5, Nueva York, Council on Foreign Relations.
- Chang, H.J. (2002): *Kicking Away the Ladder*, Londres, Wimbledon Publishing Co.
- Dos Santos, T. (2003): *Imperialismo y dependencia*, México, D.F., Editorial Era.
- Feldstein, M. (1998): Refocusing the IMF, *Foreign Affairs*, vol. 77, N° 2, Nueva York, Council on Foreign Relations.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2002): Guidelines on conditionality, *Principles, Modalities, Evaluation and Review*, septiembre [http://www.imf.org].
- \_\_\_\_\_ (2003): *World Economic Outlook*, septiembre, Washington, D.C.
- Furtado, C. (1965): *Development and Stagnation in Latin America: A Structural Approach*, New Haven, Yale University Press.
- Ho, Y. y T. Lin (1991): Structural adjustment in free market economy, H. Patrich (comp.), *Nine Industrialized Economies*, Nueva York, Columbia University Press.
- Ibarra, D. (1998): El FOBAPROA y la reforma financiera, *El Universal*, México, D.F., 19, 20 y 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Testimonios críticos*, México, D.F., Cántaro Editores.
- \_\_\_\_\_ (2003): *México: transición sin desarrollo*, conferencia dictada en el Foro Económico Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México (México, D.F., 14 de agosto de 2003).
- Kahn, M. y S. Sharma (2001): IMF Conditionality and Country Ownership of Programs, IMF Documento de Trabajo, N° 01/142, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Kapur, D. y R. Webb (2000): Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions, Documento de Trabajo Series, N° 6, UNCTAD/GDS/MDPB/G24/6, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Kennedy, P. (1993): *Preparing for the Twenty-first Century*, Nueva York, Random House.
- Komiya, R. y otros (1988): *Industrial Policy in Japan*, Nueva York, Academic Press.
- Kuczynski, P. y J. Williamson (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Kupchan, C. (2003): *The End of the American Era*, Nueva York, A.Knoff.
- List, F. (1885): *The National System of Political Economy*, Londres, Longman.
- McCarthy, T. (1995): Ideal and illusions: on reconstruction and deconstruction, *Contemporary Critical Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Mc Guire, J. (1997): *Rethinking Development in East Asia and Latin America*, Los Angeles, California, Pacific Council on International Policy.
- Migdal, J. (1988): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2003): *Economic Outlook*, Paris.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2002): *Informe sobre desarrollo humano 2002*, Nueva York, Oxford University Press.
- Rodrik, D. (1995): Getting intervention right: how South Korea and Taiwan grew rich, *Economic Policy*, N° 20, Londres, Blackwell Publishing, abril.
- \_\_\_\_\_ (2000): Governing the Global Economy: Does One Architectural Style Fit All?, en S. Collins y R. Lawrence (comps.), *Brookings Trade Forum 1999*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Rogoff, K. (2003): Globalization and Global Desinflation, documento preparado para el Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hale.
- Rogoff, K. y otros (2003): *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, Documento de Trabajo, N° 220, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Said, E. (1993): *Culture and Imperialism*, Nueva York, A. Knopf.
- Skocpol, T. y otros (1985): *Bringing the State Back In*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. (1998): *More Instruments and Broader Goals: Moving towards the Post-Washington Consensus*, Helsinki, United Nations University/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Stiglitz, J. y S. Yusuf (2003): *Rethinking the East Asia Miracle*, Nueva York, Oxford University Press.
- Williamson, J. (1990): What Washington means by policy reform, en J. Williamson (comp.), *Latin American Adjustment*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

<sup>22</sup> Véase Bourgin (1989), List (1885), Banco Mundial (1993). Amsden (2001), Skocpol y otros (1985), Komiya y otros (1988), y Stiglitz y Yusuf (2003).