

www.puntodelectura.es

JOSEPH E. STIGLITZ

El malestar en la globalización

punto de lectura



Título: El malestar en la globalización

Título original: *Globalization and its Discontents*

© Joseph E. Stiglitz, 2002

© Traducción: Carlos Rodríguez Brown

© Santillana Ediciones Generales, S.L.

© De esta edición: enero 2007, Punto de Lectura, S.L.

Torrelaguna, 60. 28043 Madrid (España) www.puntodelectura.com

ISBN: 84-663-6825-6

Depósito legal: B-50.651-2006

Impreso en España – Printed in Spain

Diseño de portada: Pep Carrió y Sonia Sánchez

Realización fotográfica: Marco Monti

Diseño de colección: Punto de Lectura

Impreso por Litografía Rosés, S.A.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

JOSEPH E. STIGLITZ

El malestar en la globalización

Traducción de Carlos Rodríguez Braun

Índice

PRÓLOGO	13
AGRADECIMIENTOS	25
CAPÍTULO 1. LA PROMESA DE LAS INSTITUCIONES GLOBALES	35
CAPÍTULO 2. PROMESAS ROTAS	67
Etiopía y la lucha entre la política del poder y la pobreza	70
CAPÍTULO 3. ¿LIBERTAD DE ELEGIR?	113
Privatización	114
Liberalización	122
El papel de la inversión extranjera	135
Secuencias y ritmos	144
Economía de la filtración	152
Prioridades y estrategias	156
CAPÍTULO 4. LA CRISIS DEL ESTE ASIÁTICO. DE CÓMO LAS POLÍTICAS DEL FMI LLEVARON AL MUNDO AL BORDE DE UN COLAPSO GLOBAL	169
De cómo las políticas del FMI y el Tesoro de EE UU condujeron a la crisis	184

La primera ronda de errores	194
Políticas contractivas «hooveritas»:	
una anomalía en el mundo moderno	196
Políticas de «empobrecerse a uno mismo»	199
Estrangular la economía con altos tipos	
de interés	203
La segunda ronda de errores:	
la reestructuración chapucera	210
Sistemas financieros	211
Provocar una carrera bancaria	213
Reestructuración empresarial	216
Los errores más penosos: el riesgo de	
la agitación social y política	219
La recuperación: ¿vindicación de	
las políticas del FMI?	221
Malaisia y China	225
Corea, Tailandia e Indonesia	232
Efectos sobre el futuro	233
Explicación de los errores	235
Una estrategia alternativa	237
CAPÍTULO 5. ¿QUIÉN PERDIÓ A RUSIA?	241
Desafíos y oportunidades de la transición	248
La historia de la «reforma»	256
La crisis de 1998	261
Rescate	266
Fracaso	268
Las transiciones fallidas	271
Más pobreza y desigualdad	274
De cómo las políticas equivocadas	
malgraron la transición	278

Inflación	280
Privatización	281
El contexto social	287
Terapia de choque	289
El enfoque bolchevique de la reforma de los mercados	290
CAPÍTULO 6. LEYES COMERCIALES INJUSTAS	
Y OTROS AGRAVIOS	297
Lo que debió hacerse	304
Los intereses de EE UU y la reforma en Rusia ..	305
El caso del aluminio	308
La seguridad nacional, en rebajas	313
Lecciones para Rusia	317
CAPÍTULO 7. MEJORES CAMINOS HACIA EL MERCADO ..	
La vía hacia el futuro	332
Responsabilidad democrática y los fracasos	340
CAPÍTULO 8. LA OTRA AGENDA DEL FMI	
¿Se pierde la coherencia intelectual?	
Del FMI de Keynes al FMI actual	344
¿Un nuevo papel para un nuevo régimen de tipos de cambio?	347
Contagio	349
¿Cuándo es el déficit comercial un problema? ...	350
Bancarrota y riesgo moral	352
Del rescate al rescate compartido	355
La mejor defensa es el ataque: expandir el papel del FMI como «prestamista de última instancia» ..	359
La nueva agenda del FMI	361

CAPÍTULO 9. CAMINO AL FUTURO	375
Intereses e ideología	377
La necesidad de instituciones públicas internacionales	388
Gobernanza	392
Transparencia	396
La reforma del FMI y del sistema financiero global	400
Los esfuerzos reformistas	405
Lo que se necesita	412
La reforma del Banco Mundial y la ayuda al desarrollo	419
Ayuda	422
Condonación de la deuda	423
La reforma de la OMC y el equilibrio de la agenda comercial	426
Hacia una globalización con un rostro más humano	429
POSTFACIO	439

A mi madre y a mi padre, que me enseñaron a preocuparme y a razonar, y a Anya, que lo unió todo y más.

PRÓLOGO

En 1993 abandoné la vida académica para trabajar en el Consejo de Asesores Económicos del presidente Clinton. Tras años de investigación y docencia, ésa fue mi primera irrupción apreciable en la elaboración de medidas políticas y, más precisamente, en la política. De ahí pasé en 1997 al Banco Mundial, donde fui economista jefe y vicepresidente *senior* durante casi tres años, hasta enero de 2000. No pude haber escogido un momento más fascinante para entrar en política. Estuve en la Casa Blanca cuando Rusia emprendió la transición desde el comunismo; y en el Banco Mundial durante la crisis financiera que estalló en el Este asiático en 1997 y llegó a envolver al mundo entero. Siempre me había interesado el desarrollo económico, pero lo que vi entonces cambió radicalmente mi visión tanto de la globalización como del desarrollo. Escribo este libro porque en el Banco Mundial comprobé de primera mano el efecto devastador que la globalización puede tener sobre los países en desarrollo, y especialmente sobre los pobres en esos países. Creo que la globalización —la supresión de las barreras al libre comercio y la mayor integración de las economías nacionales— puede ser una fuerza benéfica y

su *potencial* es el enriquecimiento de todos, particularmente los pobres; pero también creo que para que esto suceda es necesario replantearse profundamente el modo en el que la globalización ha sido gestionada, incluyendo los acuerdos comerciales internacionales que tan importante papel han desempeñado en la eliminación de dichas barreras y las políticas impuestas a los países en desarrollo en el transcurso de la globalización.

En tanto que profesor, he pasado mucho tiempo investigando y reflexionando sobre las cuestiones económicas y sociales con las que tuve que lidiar durante mis siete años en Washington. Creo que es importante abordar los problemas desapasionadamente, dejar la ideología a un lado y observar los hechos antes de concluir cuál es el mejor camino. Por desgracia, pero no con sorpresa, comprobé en la Casa Blanca —primero como miembro y después como presidente del Consejo de Asesores Económicos (un panel de tres expertos nombrados por el Presidente para prestar asesoramiento económico al Ejecutivo norteamericano)— y en el Banco Mundial que a menudo se tomaban decisiones en función de criterios ideológicos y políticos. Como resultado se persistía en malas medidas, que no resolvían los problemas pero que encajaban con los intereses o creencias de las personas que mandaban. El intelectual francés Pierre Bourdieu ha escrito acerca de la necesidad de que los políticos se comporten más como estudiosos y entren en debates científicos basados en datos y hechos concretos. Lamentablemente, con frecuencia sucede lo contrario, cuando los académicos que formulan recomendaciones sobre medidas de Gobierno se

politizan y empiezan a torcer la realidad para ajustarla a las ideas de las autoridades.

Si mi carrera académica no me preparó para todo lo que encontré en Washington D. C., al menos me preparó profesionalmente. Antes de llegar a la Casa Blanca había dividido mi tiempo de trabajo e investigación entre la economía matemática abstracta (ayudé a desarrollar una rama de la ciencia económica que recibió desde entonces el nombre de economía de la información), y otros temas más aplicados, como la economía del sector público, el desarrollo y la política monetaria. Pasé más de veinticinco años escribiendo sobre asuntos como las quiebras, el gobierno de las corporaciones y la apertura y acceso a la información (lo que los economistas llaman «transparencia»); fueron puntos cruciales ante la crisis financiera global de 1997. También participé durante casi veinte años en discusiones sobre la transición desde las economías comunistas hacia el mercado. Mi experiencia sobre cómo manejar dichos procesos comenzó en 1980, cuando los analicé por primera vez con las autoridades de China, que daba sus primeros pasos en dirección a una economía de mercado. He sido un ferviente partidario de las políticas graduales de los chinos, que han demostrado su acierto en las últimas dos décadas, y he criticado con energía algunas de las estrategias de reformas extremas como las «terapias de choque» que han fracasado tan rotundamente en Rusia y algunos otros países de la antigua Unión Soviética.

Mi participación en asuntos vinculados al desarrollo es anterior. Se remonta a cuando estuve en Kenia como profesor (1969-1971), pocos años después de su

independencia en 1963. Parte de mi labor teórica más relevante fue inspirada por lo que allí vi. Sabía que los desafíos de Kenia eran arduos pero confiaba en que sería posible hacer algo para mejorar las vidas de los miles de millones de personas que, como los keniatas, viven en la extrema pobreza. La economía puede parecer una disciplina árida y esotérica, pero de hecho las buenas políticas económicas pueden cambiar la vida de esos pobres. Pienso que los Gobiernos deben y pueden adoptar políticas que contribuyan al crecimiento de los países y que también procuren que dicho crecimiento se distribuya de modo equitativo. Por tocar sólo un tema, creo en las privatizaciones (digamos, vender monopolios públicos a empresas privadas) pero sólo si logran que las compañías sean más eficientes y reducen los precios a los consumidores. Esto es más probable que ocurra si los mercados son competitivos, lo que es una de las razones por las que apoyo vigorosas políticas de competencia.

Tanto en el Banco Mundial como en la Casa Blanca existía una estrecha relación entre las políticas que yo recomendaba en mi obra económica previa, fundamentalmente teórica, asociada en buena parte con las imperfecciones del mercado: por qué los mercados no operan a la perfección, en la forma en que suponen los modelos simplistas que presumen competencia e información perfectas. También aporté a la política mi análisis de la economía de la información, en particular las *asimetrías*, como las diferencias en la información entre trabajador y empleador, prestamista y prestatario, asegurador y asegurado. Tales asimetrías son generalizadas en todas las economías. Dicho análisis planteó los

fundamentos de teorías más realistas sobre los mercados laborales y financieros y explicó, por ejemplo, por qué existe desempleo y por qué quienes más necesitan crédito a menudo no lo consiguen —en la jerga de los economistas: el racionamiento del crédito—. Los modelos que los economistas han empleado durante generaciones sostenían que los mercados funcionaban a la perfección —incluso negaron la existencia del paro— o bien que la única razón de la desocupación estribaba en los salarios excesivos, y sugerían el remedio obvio: bajarlos. La economía de la información, con sus mejores interpretaciones de los mercados de trabajo, capital y bienes, permitió la construcción de modelos macroeconómicos que aportaron enfoques más profundos sobre el paro, y dieron cuenta de las fluctuaciones, recesiones y depresiones que caracterizaron al capitalismo desde sus albores. Estas teorías ofrecen claros corolarios políticos —algunos de los cuales son evidentes para casi todos los que conocen el mundo real— como que la subida de los tipos de interés hasta niveles exorbitantes arrastra a la quiebra a las empresas sumamente endeudadas, y que ello es malo para la economía. Aunque me parecían innegables, esas prescripciones políticas eran contrarias a las que el Fondo Monetario Internacional solía insistir en recomendar.

Las políticas del FMI, basadas en parte en el anticuado supuesto de que los mercados generaban por sí mismos resultados eficientes, bloqueaban las intervenciones deseables de los Gobiernos en los mercados, medidas que pueden guiar el crecimiento y mejorar la situación de *todos*. Lo que centra, pues, muchas de las disputas

que describo en las páginas siguientes son las *ideas* y las concepciones sobre el papel del Estado derivadas de las mismas.

Aunque tales ideas han cumplido un papel relevante en el delineamiento de prescripciones políticas —acerca del desarrollo, el manejo de las crisis, y la transición— también son claves de mi pensamiento sobre la reforma de las instituciones internacionales que supuestamente deben orientar el desarrollo, administrar las crisis y facilitar las transiciones económicas. Mi estudio sobre la información hizo que prestara especial atención a las consecuencias de la falta de información; me alegró apreciar el énfasis en la transparencia durante la crisis financiera global de 1997-1998, pero no la hipocresía de instituciones como el FMI o el Tesoro de los EE UU, que la subrayaron en el Este asiático cuando ellos eran de lo menos transparente que he encontrado en mi vida pública. Por eso en la discusión de las reformas destaco la necesidad de una mayor transparencia, la mejora de la información que los ciudadanos tienen sobre esas instituciones, que permita que los afectados por las políticas tengan más que decir en su formulación. El análisis sobre la información en las instituciones *políticas* surgió de modo bastante natural de mi trabajo previo sobre la información en economía.

Uno de los aspectos estimulantes de acudir a Washington fue la oportunidad no sólo de entender mejor cómo funciona el Estado sino también de contrastar alguna de las perspectivas derivadas de mi investigación. Por ejemplo, en tanto que presidente del Consejo de Asesores Económicos de Clinton, traté de fraguar una

filosofía y una política económicas que vieran a la Administración y a los mercados como complementarios, como socios, y que reconocieran que si los mercados son el centro de la economía, el Estado ha de cumplir un papel importante, aunque limitado. Yo había estudiado los fallos *tanto* del mercado como del Estado, y no era tan ingenuo como para fantasear con que el Estado podía remediar todos los fallos del mercado, ni tan bobo como para creer que los mercados resolvían por sí mismos todos los problemas sociales. La desigualdad, el paro, la contaminación: en estos campos el Estado debía asumir un papel importante. Trabajé en la iniciativa de «reinventar la Administración»: hacer al Estado más eficiente y sensible; había visto cuándo el Estado no era ninguna de las dos cosas y sabía que las reformas eran difíciles, pero también que, por modestas que parecieran, eran posibles. Cuando pasé al Banco Mundial esperaba aportar esta visión equilibrada, y las lecciones aprendidas, a los muchos más arduos problemas del mundo desarrollado.

En la Administración de Clinton disfruté del debate político, gané algunas batallas y perdí otras. Como miembro del gabinete del Presidente, estaba en una buena posición no sólo para observar los debates y sus desenlaces, sino también para participar en ellos, especialmente en áreas relativas a la economía. Sabía que las ideas cuentan pero también cuenta la política, y una de mis labores fue persuadir a otros de que lo que yo recomendaba era económica pero también políticamente acertado. En la esfera internacional, en cambio, descubrí que ninguna de esas dos dimensiones prevalecía en

la formulación de políticas, especialmente en el Fondo Monetario Internacional. Las decisiones eran adoptadas sobre la base de una curiosa mezcla de ideología y mala economía, un dogma que en ocasiones parecía apenas velar intereses creados. Cuando la crisis golpeó, el FMI prescribió soluciones viejas, inadecuadas aunque «estándares», sin considerar los efectos que ejercerían sobre los pueblos de los países a los que se aconsejaba aplicarlas. Rara vez vi predicciones sobre qué harían las políticas con la pobreza; rara vez vi discusiones y análisis cuidadosos sobre las consecuencias de políticas alternativas: sólo había una receta y no se buscaban otras opiniones. La discusión abierta y franca era desanimada: no había lugar para ella. La ideología orientaba la prescripción política y se esperaba que los países siguieran los criterios del FMI sin rechistar.

Esas actitudes me provocaban rechazo; no sólo porque sus resultados eran mediocres, sino también por su carácter antidemocrático. En nuestra vida personal jamás seguiríamos ciegamente unas ideas sin buscar un consejo alternativo, y sin embargo a países de todo el mundo se les instruía para que hiciera exactamente eso. Los problemas de las naciones en desarrollo son complejos, y el FMI es con frecuencia llamado en las situaciones más extremas, cuando un país se sume en una crisis. Pero sus recetas fallaron tantas veces como tuvieron éxito, o más. Las políticas de ajuste estructural del FMI —diseñadas para ayudar a un país a ajustarse ante crisis y desequilibrios más permanentes— produjeron hambre y disturbios en muchos lugares, e incluso cuando los resultados no fueron tan deplorables y consiguieron a duras

penas algo de crecimiento durante un tiempo, muchas veces los beneficios se repartieron desproporcionadamente a favor de los más pudientes, mientras que los más pobres en ocasiones se hundían aún más en la miseria. Pero lo que más me asombraba era que dichas políticas no fueran puestas en cuestión por los que mandaban en el FMI, por los que adoptaban las decisiones clave; con frecuencia lo hacían en los países en desarrollo, pero era tal su temor a perder la financiación del FMI, y con ella otras fuentes financieras, que las dudas eran articuladas con gran cautela —o no lo eran en absoluto— y en cualquier caso sólo en privado. Aunque nadie estaba satisfecho con el sufrimiento que acompañaba a los programas del FMI, dentro del Fondo simplemente se suponía que todo el dolor provocado era parte necesaria de algo que los países debían experimentar para llegar a ser una exitosa economía de mercado, y que las medidas lograrían de hecho mitigar el sufrimiento de los países a largo plazo.

Algún dolor era indudablemente necesario, pero a mi juicio el padecido por los países en desarrollo en el proceso de globalización y desarrollo orientado por el FMI y las organizaciones económicas internacionales fue muy superior al necesario. La reacción contra la globalización obtiene su fuerza no sólo de los perjuicios ocasionados a los países en desarrollo por las políticas guiadas por la ideología, sino también por las desigualdades del sistema comercial mundial. En la actualidad —aparte de aquellos con intereses espurios que se benefician con el cierre de las puertas ante los bienes producidos por los países pobres— son pocos los que

defienden la hipocresía de pretender ayudar a los países subdesarrollados obligándolos a abrir sus mercados a los bienes de los países industrializados más adelantados y al mismo tiempo protegiendo los mercados de éstos: esto hace a los ricos cada vez más ricos y a los pobres cada vez más pobres... y cada vez más enfadados.

El bárbaro atentado del 11 de septiembre ha aclarado con toda nitidez que todos compartimos un único planeta. Constituimos una comunidad global y como todas las comunidades debemos cumplir una serie de reglas para convivir. Estas reglas deben ser —y deben parecer— equitativas y justas, deben atender a los pobres y a los poderosos, y reflejar un sentimiento básico de decencia y justicia social. En el mundo de hoy, dichas reglas deben ser el desenlace de procesos democráticos; las reglas bajo las que operan las autoridades y cuerpos gubernativos deben asegurar que escuchen y respondan a los deseos y necesidades de los afectados por políticas y decisiones adoptadas en lugares distantes.

Este libro se basa en mis experiencias. Carece de tantas notas al pie y citas como las que tendría un ensayo académico. En vez de ello, he intentado describir los acontecimientos de los que fui testigo y relatar algo de lo que he oído. Aquí no hay armas humeantes: usted no encontrará pruebas de una terrible conspiración en Wall Street o el FMI para dominar el mundo. Yo no creo que tal conspiración exista. La verdad es más sutil. A menudo lo que determinó el resultado de las discusiones en las que participé fue un tono de voz, una reunión a puerta cerrada, o un memorando. Muchas de las personas a las que critico dirán que estoy equivocado, e incluso puede

que presenten datos que contradicen mi versión de lo sucedido, pero cada historia tiene muchas facetas y sólo puedo presentar mi interpretación sobre lo que vi.

Al ingresar en el Banco Mundial mi intención era dedicarme sobre todo a las cuestiones del desarrollo y los problemas de los países que intentaban la transición hacia la economía de mercado, pero la crisis financiera mundial y los debates sobre la reforma de la arquitectura económica internacional —que gobierna el sistema económico y financiero global— para procurar una globalización más humana, efectiva y equitativa, absorbieron buena parte de mi tiempo. Visité docenas de países en todo el mundo y hablé con miles de funcionarios, ministros de Hacienda, gobernadores de bancos centrales, académicos, trabajadores del desarrollo, personas de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), banqueros, hombres de negocios, estudiantes, activistas políticos y agricultores. Me encontré con la guerrilla islámica en Mindanao (la isla de Filipinas que desde hace largo tiempo se halla en estado de rebelión), recorrí el Himalaya para llegar a escuelas remotas en Bhután o a un pueblo en Nepal con un proyecto de riego, comprobé el impacto de los créditos rurales y los programas de movilización femenina en Bangladesh, y el efecto de los programas de reducción de la pobreza en poblados de los parajes montañosos más pobres de China. Contemplé cómo se hace la historia y aprendí muchísimo. En este libro he intentado destilar la esencia de lo que vi y aprendí.

Espero que el libro abra un debate, un debate que no debe transcurrir sólo en la reclusión de los despachos

de los Gobiernos y las organizaciones internacionales, ni tampoco limitarse a la atmósfera más abierta de las universidades. Aquellos cuyas vidas se verán afectadas por las decisiones sobre la gestión de la globalización tienen derecho a participar en este debate, y a saber cómo se tomaron esas decisiones en el pasado. Como mínimo, mi libro debería aportar más información sobre lo que ocurrió en la década pasada. Seguramente la mayor información llevará a mejores políticas que obtendrán mejores resultados. Si ello es así, sentiré que algo he aportado.

AGRADECIMIENTOS

Hay una lista interminable de personas con las que estoy en deuda, porque sin ellas no habría podido escribir este libro: el presidente Bill Clinton y el presidente del Banco Mundial Jim Wolfensohn me dieron la oportunidad de servir a mi país y a los pueblos del mundo en desarrollo, y también la oportunidad, relativamente infrecuente para un académico, de entrever la toma de decisiones que afectan a todas nuestras vidas. Estoy en deuda con cientos de colegas en el Banco Mundial, no sólo por las vigorosas discusiones que tuvimos durante años sobre todas las cuestiones tratadas en este libro, sino por compartir conmigo sus años de experiencia sobre el terreno. También me ayudaron a organizar los numerosos viajes mediante los cuales yo mismo obtuve perspectivas únicas acerca de lo que estaba pasando en los países subdesarrollados. Vacilo antes de nombrar a alguien en particular, no vaya a ser que margine a otros, pero al mismo tiempo sería un descuido no reconocer al menos a algunos con los que trabajé más de cerca, como Masud Ahmed, Lucie Albert, Amar Bhattacharya, François Bourgignon, Gerard Caprio, Ajay Chhibber, Uri Dadush, Carl Dahlman, Bill Easterly, Giovanni Ferri,

Coralie Gevers, Noemi Giszpenc, Maria Ionata, Roumeen Islam, Anupam Khanna, Lawrence MacDonald, Ngozi Ojonjo-Iweala, Guillermo Perry, Boris Pleskovic, Jo Ritzen, Halsey Rogers, Lyn Squire, Vinod Thomas, Maya Tudor, Mike Walton, Shahid Yusuf y Hassan Zaman.

Otras personas del Banco Mundial a las que me gustaría transmitir mi agradecimiento son: Martha Ainsworth, Myrna Alexander, Shaida Badiie, Stijn Claessens, Paul Collier, Kemal Dervis, Dennis de Tray, Shanta Devarajan, Ishac Diwan, David Dollar, Mark Dutz, Alan Gelb, Isabel Guerrero, Cheryl Gray, Robert Holzman, Ishrat Husain, Greg Ingram, Manny Jimenez, Mats Karlsson, Danny Kaufman, Ioannis Kessides, Homi Kharas, Aart Kray, Sarwar Lateef, Danny Leipziger, Brian Levy, Johannes Linn, Oey, Astra Meesook, Jean-Claude Milleron, Pradeep Mitra, Mustafá Nabli, Gobind Nankani, John Nellis, Akbar Noman, Fayez Omar, John Page, Guy Pfeffermann, Ray Rist, Christof Ruehl, Jessica Seddon, Marcelo Selowski, Jean Michel Severino, Ibrahim Shihata, Sergio Shmuckler, Andrés Solimano, Eric Swanson, Marilou Uy, Tara Viswanath, Debbie Wetzel, David Wheeler y Roberto Zaghera.

También estoy en deuda con mucha gente de otras organizaciones económicas internacionales con quienes discutí los numerosos asuntos sobre los que aquí se reflexiona, como Rubén Recupero, de la Unctad (el Comité de la ONU sobre el Comercio y el Desarrollo), Marc Malloch-Brown del PNUD, Enrique Iglesias, Nancy Birdsall y Ricardo Hausman, del Banco Interamericano de Desarrollo, Jacques de Larosière, antiguo jefe del

Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, y muchos otros en las oficinas regionales de la ONU y de los Bancos de Desarrollo de Asia y África. Junto con mis colegas del Banco Mundial, quizá con los que más me relacioné fue con los del Fondo Monetario Internacional y, aunque se verá claramente en las páginas que siguen que a menudo estuve en contra de mucho de lo que hacían, y de cómo lo hacían, aprendí bastante de ellos y de las largas discusiones que mantuvimos, y no fue lo menos importante el comprender mejor *sus* puntos de vista. Debo ser claro: aunque soy muy crítico, también valoro el duro trabajo que realizaron, las difíciles circunstancias bajo las que lo hicieron, y su disposición a nivel personal a entablar discusiones mucho más abiertas y libres que lo que pueden hacer a nivel oficial.

También estoy agradecido a numerosos funcionarios en los países en desarrollo, desde países grandes como China y la India, hasta naciones pequeñas como Uganda y Bolivia, desde primeros ministros y jefes de Estado a ministros de Hacienda y gobernadores de bancos centrales, ministros de Educación y otros miembros de los gabinetes, y de allí para abajo, que compartieron francamente su tiempo conmigo para discutir sus ideas sobre sus países, y también los problemas y frustraciones que los aquejaban. En nuestras largas reuniones, solían hablarme en confianza. Muchos de ellos, como Vaclav Klaus, el ex primer ministro de la República Checa, estarán en desacuerdo con buena parte de lo que digo, pero de todos modos aprendí mucho hablando con ellos. Otros, como Andrei Illarionov, actual asesor económico principal de Putin, y Grzegorz W. Kolodko, ex viceprimer

ministro y ministro de Hacienda de Polonia, Meles Zenawi, primer ministro de Etiopía, o Yoweri Museveni, presidente de Uganda, simpatizarán con mucho o con la mayor parte de lo que digo. Algunos que me han ayudado en las organizaciones económicas internacionales me han pedido que no los nombre, y cumpliré su deseo.

Aunque dediqué buena parte de mi tiempo a discutir con funcionarios estatales, también me reuní con numerosos empresarios, que me brindaron también su tiempo, me describieron los desafíos que afrontaban y me plantearon su interpretación acerca de lo que estaba sucediendo en sus países. Es difícil destacar a una sola persona, pero debo mencionar a Howard Golden, cuyas detalladas descripciones de experiencias en un gran número de países fueron particularmente esclarecedoras.

En tanto que académico tenía mi propia entrada en los países que visité, y podía enfocar los temas desde perspectivas que no eran dictadas por las «posiciones oficiales». Este libro debe mucho a dicha red global de colegas académicos —uno de los aspectos más saludables de la globalización—. Estoy particularmente agradecido a mis colegas de Stanford, Larry Lau, entonces al frente del Asia Pacific Center, Masa Aoki, hoy director de investigación en el Ministerio de Economía y Comercio Internacional de Japón, y Yingqi Qian, no sólo por las ideas que me dieron sobre Asia, sino por las muchas puertas que me abrieron. A lo largo de los años colegas académicos y antiguos estudiantes como Jungyoll Yun en Corea, Mrinal Datta Chaudhuri en la India, K. S. Jomo en Malaisia, Justin Lin en China, y Amar Siamwalla

en Tailandia me ayudaron a conocer y comprender sus países. Estoy muy en deuda con la Brookings Institution, Stanford, y Columbia —y con mis colegas y estudiantes en esas instituciones— por los valiosos debates que mantuve con ellos acerca de las ideas aquí presentadas, y a mis socios Ann Florini y Tim Kessler, que trabajaron conmigo en la creación de Initiative for Policy Dialogue, originalmente con base en la Universidad de Stanford y el Carnegie Endowment for Peace, y ubicada hoy en la Universidad de Columbia (www.gsb.edu/ipd), que promueve la clase de discusiones democráticas informadas sobre políticas alternativas que recomiendo en el presente libro. Durante este periodo también recibí apoyo financiero de las Fundaciones Ford, Macarthur y Rockefeller, la Agencia Internacional de Desarrollo de Canadá y el PNUD.

Al escribir el libro, aunque me apoyé sobre todo en mis propias experiencias, éstas fueron ampliadas no sólo por mis colegas sino por una multitud de informadores. Un tema del libro que espero tenga alguna resonancia es la importancia del libre acceso a la *información*: muchos de los problemas que cito surgen porque hay demasiadas cosas que suceden a puerta cerrada. Siempre he creído que una prensa activa y libre es un freno fundamental contra los abusos, y es necesaria para la democracia; y muchos de los informadores que traté con regularidad se dedicaban a dicha misión. Aprendí mucho de ellos cuando compartíamos nuestras interpretaciones sobre lo que estaba sucediendo. Otra vez, y a riesgo de mencionar sólo a un puñado cuando hay tantos que deberían ser reconocidos: Chrystia Freeland fue de gran ayuda en el capítulo

sobre Rusia, y Paul Blustein y Mark Clifford me aportaron valiosas ideas sobre los hechos en el Este asiático.

La economía es la ciencia de la elección. Con la masa de ideas y datos sobre asuntos tan complicados y fascinantes como los aquí analizados se podrían escribir volúmenes enteros. Lamentablemente, uno de mis grandes desafíos al escribir este libro fue que los volúmenes que de hecho escribí debían ser ajustados a una narración bastante más breve. Debí dejar de lado algunas ideas y pasar por alto algunas matizaciones, por importantes que me parecieran. Me había acostumbrado a dos tipos de escritos: los serios tomos académicos y las breves charlas populares. Para mí esta obra representa un género nuevo. El libro no habría sido publicado sin los esfuerzos infatigables de Anya Schiffrin, que durante meses me ayudó en la escritura y la revisión, colaborando para que realizara esas duras elecciones, que a veces parecían tan dolorosas. Drake McFeely —mi editor desde hace veinte años— me animó y apoyó en todo el proceso. La edición de Sarah Stewart fue sobresaliente, Jim Wade trabajó incansablemente para organizar la versión final del original, y Eve Lazovitz prestó una ayuda significativa en varias etapas clave.

Nadia Roumani ha sido mi mano derecha durante años. Nada sería posible sin ella. Sergio Godoy y Mónica Fuentes comprobaron los datos con diligencia y hallaron las estadísticas que necesitaba. Leah Brooks colaboró mucho en los primeros borradores. Nini Khor y Ravi Singh, mis ayudantes de investigación en Stanford, trabajaron laboriosamente en la penúltima versión.

Esta obra se apoya en un vasto cuerpo de trabajo académico, tanto mío, en unión con un gran número de

coautores, como de otros, que otra vez son demasiados como para citarlos. He aprovechado también innumerables discusiones con colegas de todo el mundo. Debo mencionar al profesor Robin Wade de la London School of Economics, antiguo funcionario del Banco Mundial, que ha escrito de forma clarividente no sólo sobre los problemas generales de las instituciones económicas internacionales, sino también sobre varios de los asuntos concretos considerados aquí, el Este de Asia y Etiopía. La transición desde el comunismo hasta una economía de mercado ha sido una cuestión que atrajo mucho interés de los economistas académicos durante los últimos quince años. Me he beneficiado en particular de las ideas de Janos Kornai. Debo citar también a otros cuatro destacados académicos: Peter Murrell, Jan Svejnar, Marshall Goldman, y Gerard Roland. Un tema central de este libro es el valor del debate abierto, y he aprendido mucho leyendo a y debatiendo con personas con cuyas interpretaciones de los hechos no estaba de acuerdo a veces, o quizá a menudo —en particular Richard Layard, Jeff Sachs, Anders Aslund y Andrei Shleifer—. También me enriquecieron los debates con una multitud de académicos en las economías en transición, incluidos los rusos Oleg Bogomolov y Stanislav Menshikov.

Steve Lewis, Peter Eigen, y Charles Harvey me dieron ideas sobre Botsuana a partir de sus experiencias de primera mano, y Charles Harvey me brindó comentarios detallados sobre el capítulo 2. A lo largo de los años han influido especialmente en mi modo de pensar el trabajo y las discusiones con Nick Stern (que fue mi sucesor en el Banco Mundial después de ser economista

jefe en el BERD), Partha Dasgupta, Ravi Kanbur (que fue responsable del crucial Informe Mundial del Desarrollo sobre la Pobreza, de 2001, iniciado cuando yo aún era economista jefe del Banco Mundial), Avi Braverman (hoy presidente de la Universidad Ben-Gurion, pero durante mucho tiempo investigador en el Banco Mundial), Karla Hoff, Raaj Sah, David Bevan, Mark Gersovitz, David Newbery, Jim Mirrlees, Amartya Sen y David Ellerman. Estoy particularmente en deuda con Andy Weiss, por sus visiones prácticas sobre los problemas de la transición, por sus análisis empíricos sobre las consecuencias de la privatización y por sus ideas generales sobre las imperfecciones del mercado de capitales. Mi trabajo anterior sobre el Este asiático para el Banco Mundial, hecho con Marilou Uy junto a, entre otros, Howard Pack, Nancy Birdsall, Danny Leipziger y Kevin Murdoch, me aportó enfoques de la región que me colocaron en buena posición a la hora de tratar la crisis cuando ésta tuvo lugar. Tengo una especial deuda de gratitud con Jason Furman, que colaboró conmigo tanto en la Casa Blanca como en el Banco Mundial, por todo su trabajo pero especialmente por el del Este asiático y la crítica del Consenso de Washington. Debo dar las gracias a Hal Varian por sugerir el título. Cualquiera que lea este libro verá claramente la influencia de las ideas sobre la información imperfecta y los mercados —que a mi juicio son centrales para comprender cómo funciona cualquier economía de mercado, y especialmente una en desarrollo. El trabajo con Carl Shapiro, Michael Rothschild, Sandy Grossman, Steve Salop y Richard Arnott me ayudó a formar ideas sobre el paro, las imperfecciones

del mercado de capitales, las limitaciones de la competencia y la importancia de las instituciones —y sus limitaciones—. Al final de todo siempre está Bruce Greenwald —mi colaborador y amigo desde hace más de veinticinco años.

CAPÍTULO 1

LA PROMESA DE LAS INSTITUCIONES GLOBALES

Los burócratas internacionales —símbolos sin rostro del orden económico mundial— son atacados por doquier. Las reuniones de oscuros tecnócratas en torno a temas tan anodinos como los préstamos preferenciales o las cuotas comerciales se han transformado en escenarios de iracundas batallas callejeras y grandes manifestaciones. Las protestas en la reunión de Seattle de la Organización Mundial de Comercio en 1999 fueron una sacudida, pero desde entonces el movimiento ha crecido y la furia se ha extendido. Prácticamente todas las reuniones importantes del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la OMC equivalen ahora a conflictos y disturbios. La muerte de un manifestante en Génova en 2001 fue la primera de las que pueden ser muchas más víctimas de la guerra contra la globalización.

Los alborotos y las protestas contra las políticas y medidas de las instituciones de la globalización no son desde luego una novedad. Durante décadas los pueblos del mundo subdesarrollado se han rebelado cuando los programas de austeridad impuestos en sus países han sido demasiado severos, pero sus quejas no solían tener

eco en Occidente. Lo nuevo es hoy la ola de condenas en los países desarrollados.

Asuntos como los préstamos de ajuste estructural (programas diseñados para ayudar a que los países se ajusten y capeen las crisis) y las cuotas del plátano (los límites que algunos países de Europa establecen a las importaciones de plátanos de países que no sean sus antiguas colonias) interesaban sólo a unos pocos. Ahora hay chicos de dieciséis años en los suburbios que tienen opiniones tajantes sobre tratados como el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) y el NAFTA (el área norteamericana de libre comercio, acuerdo firmado en 1992 entre México, EE UU y Canadá, que permite el libre movimiento de bienes, servicios y capitales —pero no personas— entre dichos países). Las protestas han provocado un enorme caudal de exámenes de conciencia desde el poder político. Incluso los políticos conservadores, como el presidente francés Jacques Chirac, han manifestado su preocupación porque la globalización no está mejorando la vida de quienes más necesitan de sus prometidas ventajas¹. Es claro para casi todo el mundo que algo ha funcionado terriblemente mal. Prácticamente de la noche a la mañana, la globalización se ha vuelto el asunto más apremiante de nuestro tiempo, que se discute en salas de juntas y en páginas editoriales y en escuelas de todo el planeta.

¿Por qué la globalización —una fuerza que ha producido tanto bien— ha llegado a ser tan controvertida?

¹ J. Chirac, «*The economy must be made to serve people*», discurso ante la Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 1996.

La apertura al comercio internacional ayudó a numerosos países a crecer mucho más rápidamente de lo que habrían podido en caso contrario. El comercio exterior fomenta el desarrollo cuando las exportaciones del país lo impulsan; el crecimiento propiciado por las exportaciones fue la clave de la política industrial que enriqueció a Asia y mejoró la suerte de millones de personas. Gracias a la globalización muchas personas viven hoy más tiempo y con un nivel de vida muy superior. Puede que para algunos en Occidente los empleos poco remunerados de Nike sean explotación, pero para multitudes en el mundo subdesarrollado trabajar en una fábrica es ampliamente preferible a permanecer en el campo y cultivar arroz.

La globalización ha reducido la sensación de aislamiento experimentada en buena parte del mundo en desarrollo y ha brindado a muchas personas de esas naciones acceso a un conocimiento que hace un siglo ni siquiera estaba al alcance de los más ricos del planeta. Las propias protestas antiglobalización son resultado de esta mayor interconexión. Los vínculos entre los activistas de todo el mundo, en particular los forjados mediante la comunicación por Internet, dieron lugar a la presión que desembocó en el tratado internacional sobre las minas antipersona —a pesar de la oposición de muchos Gobiernos poderosos—. Lo han firmado 121 países desde 1997, y ha reducido la probabilidad de que niños y otras víctimas inocentes puedan ser mutilados por las minas. Análogamente, una bien orquestada presión forzó a la comunidad internacional a condonar la deuda de algunos de los países más pobres. Incluso

aunque la globalización presente facetas negativas, a menudo ofrece beneficios; la apertura del mercado lácteo de Jamaica a las importaciones desde EE UU en 1992 pudo perjudicar a los productores locales pero también significó que los niños pobres pudieran consumir leche más barata. Las nuevas empresas extranjeras pueden dañar a las empresas públicas protegidas, pero también fomentan la introducción de nuevas tecnologías, el acceso a nuevos mercados y la creación de nuevas industrias.

La ayuda exterior, otro aspecto del mundo globalizado, aunque padece muchos defectos, a pesar de todo ha beneficiado a millones de personas, con frecuencia por vías que no han sido noticia: la guerrilla en Filipinas, cuando dejó las armas, tuvo puestos de trabajo gracias a proyectos financiados por el Banco Mundial; los proyectos de riego duplicaron sobradamente las rentas de los agricultores que accedieron así al agua; los proyectos educativos expandieron la alfabetización a las áreas rurales; en un puñado de países los proyectos contra el sida han contenido la expansión de esa letal enfermedad.

Quienes vilipendian la globalización olvidan a menudo sus ventajas, pero los partidarios de la misma han sido incluso más sesgados; para ellos la globalización (cuando está típicamente asociada a la aceptación del capitalismo triunfante de estilo norteamericano) es el progreso; los países en desarrollo la deben aceptar si quieren crecer y luchar eficazmente contra la pobreza. Sin embargo, para muchos en el mundo subdesarrollado la globalización no ha cumplido con sus promesas de beneficio económico.

La creciente división entre los poseedores y los desposeídos ha dejado a una masa creciente en el Tercer Mundo sumida en la más abyecta pobreza y viviendo con menos de un dólar por día. A pesar de los repetidos compromisos sobre la mitigación de la pobreza en la última década del siglo XX, el número de pobres ha aumentado en casi cien millones². Esto sucedió al mismo tiempo que la renta mundial total aumentaba en promedio un 2,5 por ciento anual.

En África, las ambiciosas aspiraciones que siguieron a la independencia colonial se han visto en buena parte frustradas. En vez de ello, el continente se precipita cada vez más a la miseria, las rentas caen y los niveles de vida descienden. Las laboriosamente conquistadas mejoras en la expectativa de vida de las décadas recientes han empezado a revertirse. Aunque el flagelo del sida está en el centro de este declive, la pobreza también mata. Incluso los países que abandonaron el socialismo africano y lograron establecer Gobiernos razonablemente honrados, equilibrar sus presupuestos y contener la inflación han comprobado que simplemente no son capaces de atraer inversores privados; sin esta inversión no pueden conseguir un desarrollo sostenible.

² En 1990 había 2.718 millones de personas que vivían con menos de dos dólares diarios. En 1998 ese número de pobres era estimado en 2.801 millones —Banco Mundial, *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000*, Washington D. C., World Bank, 2000, pág. 29—. Para más información véase *World Development Report* y *World Economic Indicators*, publicaciones anuales del Banco Mundial. Los datos sobre salud pueden encontrarse en UNAIDS/OMS, *Report on the HIV/AIDS Epidemic 1998*.

La globalización no ha conseguido reducir la pobreza, pero tampoco garantizar la estabilidad. Las crisis en Asia y América Latina han amenazado las economías y la estabilidad de todos los países en desarrollo. Se extiende por el mundo el temor al contagio financiero y que el colapso de la moneda en un mercado emergente represente también la caída de otras. Durante un tiempo, en 1997 y 1998, la crisis asiática pareció cernirse sobre toda la economía mundial.

La globalización y la introducción de la economía de mercado no han producido los resultados prometidos en Rusia y la mayoría de las demás economías en transición desde el comunismo hacia el mercado. Occidente aseguró a esos países que el nuevo sistema económico les brindaría una prosperidad sin precedentes. En vez de ello, generó una pobreza sin precedentes; en muchos aspectos, para el grueso de la población, la economía de mercado se ha revelado incluso peor de lo que habían predicho sus dirigentes comunistas. El contraste en la transición rusa, manejada por las instituciones económicas internacionales, y la china, manejada por los propios chinos, no puede ser más acusado. En 1990 el PIB chino era el 60 por ciento del ruso, y a finales de la década la situación se había invertido; Rusia registró un aumento inédito de la pobreza y China un descenso inédito.

Los críticos de la globalización acusan a los países occidentales de hipócritas, con razón: forzaron a los pobres a eliminar las barreras comerciales, pero ellos mantuvieron las suyas e impidieron a los países subdesarrollados exportar productos agrícolas, privándolos de una angustiosamente necesaria renta vía exportaciones.

EE UU fue, por supuesto, uno de los grandes culpables, y el asunto me tocó muy de cerca. Como presidente del Consejo de Asesores Económicos batallé duramente contra esta hipocresía, que no sólo daña a las naciones en desarrollo sino que cuesta a los norteamericanos, como consumidores por los altos precios y como contribuyentes por los costosos subsidios que deben financiar, miles de millones de dólares. Con demasiada asiduidad mis esfuerzos fueron vanos y prevalecieron los intereses particulares, comerciales y financieros —cuando me fui al Banco Mundial aprecié con toda claridad las consecuencias para los países en desarrollo.

Incluso cuando Occidente no fue hipócrita, marcó la agenda de la globalización, y se aseguró de acaparar una cuota desproporcionada de los beneficios a expensas del mundo subdesarrollado. No fue sólo que los países industrializados se negaron a abrir sus mercados a los bienes de los países en desarrollo —por ejemplo, mantuvieron sus cuotas frente a una multitud de bienes, desde los textiles hasta el azúcar— aunque insistieron en que éstos abrieran los suyos a los bienes de las naciones opulentas; no fue sólo que los países industrializados continuaron subsidiando la agricultura y dificultando la competencia de los países pobres, aunque insistieron en que éstos suprimieran los subsidios a sus bienes industriales. Los «términos del intercambio» —los precios que los países desarrollados y menos desarrollados consiguen por las cosas que producen— después del último acuerdo comercial de 1995 (el octavo) revelan que el efecto *neto* fue reducir los precios que algunos de los países más pobres del mundo cobran con relación a lo que pagan

por sus importaciones³. El resultado fue que algunas de las naciones más pobres de la Tierra empeoraron aún más su situación.

Los bancos occidentales se beneficiaron por la flexibilización de los controles sobre los mercados de capitales en América Latina y Asia, pero esas regiones sufrieron cuando los flujos de dinero *caliente* especulativo (dinero que entra y sale de un país, a menudo de la noche a la mañana, y que no suele ser más que una apuesta sobre si la moneda va a apreciarse o depreciarse) que se habían derramado sobre los países súbitamente tomaron la dirección opuesta. La abrupta salida de dinero dejó atrás divisas colapsadas y sistemas bancarios debilitados. La Ronda Uruguay también fortaleció los derechos de propiedad intelectual. Las compañías farmacéuticas norteamericanas y occidentales podían ahora impedir que los laboratorios indios o brasileños les «robaran» su propiedad intelectual. Pero esos laboratorios del mundo subdesarrollado hacían que medicamentos vitales fueran asequibles por los ciudadanos a una fracción del precio que cobraban las empresas occidentales. Hubo así dos caras en las decisiones adoptadas en la Ronda Uruguay.

³ Este octavo acuerdo resultó de las negociaciones de la llamada Ronda Uruguay, abierta en Punta del Este, Uruguay, en 1986. Esta ronda concluyó en Marrakech el 15 de diciembre de 1993, cuando 117 países firmaron dicho acuerdo de liberalización comercial, que fue finalmente aprobado por EE UU y rubricado por el Presidente Clinton el 8 de diciembre de 1994. La Organización Mundial del Comercio fue formalmente inaugurada el 1 de enero de 1995, y hasta julio se integraron en ella más de cien países.

Los beneficios de las empresas farmacéuticas occidentales aumentarían, lo que según sus partidarios brindaría más incentivos para innovar, pero los mayores por las ventas en los países subdesarrollados eran pequeños, puesto que pocos podían pagar los medicamentos, con lo que el efecto incentivo sería en el mejor de los casos limitado. La otra cara fue que miles de personas resultaron de hecho condenadas a muerte, porque los Gobiernos y los ciudadanos de los países subdesarrollados ya no podían pagar los elevados precios ahora impuestos. En el caso del sida la condena internacional fue tan firme que los laboratorios debieron retroceder y finalmente acordaron rebajar sus precios y vender los medicamentos al coste a finales de 2001. Pero el problema subyacente —el hecho de que el régimen de propiedad intelectual establecido en la Ronda Uruguay no era equilibrado y reflejaba sobre todo los intereses y perspectivas de los productores y no de los usuarios, en los países desarrollados o en desarrollo— sigue en pie.

La globalización tuvo efectos negativos no sólo en la liberalización comercial sino en todos sus aspectos, incluso en los esfuerzos aparentemente bienintencionados. Cuando los proyectos agrícolas o de infraestructuras recomendados por Occidente, diseñados con el asesoramiento de consejeros occidentales, y financiados por el Banco Mundial fracasan, los pueblos pobres del mundo subdesarrollado deben amortizar los préstamos igualmente, salvo que se aplique alguna forma de condonación de la deuda.

Si los beneficios de la globalización han resultado en demasiadas ocasiones inferiores a lo que sus defensores

reivindican, el precio pagado ha sido superior, porque el medio ambiente fue destruido, los procesos políticos corrompidos y el veloz ritmo de los cambios no dejó a los países un tiempo suficiente para la adaptación cultural. Las crisis que desembocaron en un paro masivo fueron a su vez seguidas de problemas de disolución social a largo plazo —desde la violencia urbana en América Latina hasta conflictos étnicos en otros lugares, como Indonesia.

Estos problemas no son precisamente nuevos, pero la reacción mundial cada vez más vehemente contra las políticas que conducen a la globalización constituye un cambio significativo. Durante décadas, Occidente ha hecho casi oídos sordos a los clamores de los pobres en África y los países subdesarrollados de otras partes del globo. Quienes trabajaban en las naciones en desarrollo sabían que algo no iba bien cuando asistían a la generalización de las crisis financieras y al aumento del número de pobres. Pero ellos no podían cambiar las reglas de juego o influir sobre las instituciones financieras internacionales que las dictaban. Quienes valoraban los procesos democráticos comprobaron que la «condicionalidad» —los requisitos que los prestamistas internacionales imponían a cambio de su cooperación— minaba la soberanía nacional. Pero hasta la llegada de las protestas cabían pocas esperanzas para el cambio y pocas salidas para las quejas. *Algunos* de los que protestaban cometieron excesos, *algunos* defendían aún más barreras proteccionistas contra los países pobres, lo que habría agravado sus apuros. Pero a pesar de estos problemas, los sindicalistas, estudiantes, ecologistas —ciudadanos corrientes— que marcharon por las calles de Praga, Seattle, Washington y

Génova, añadieron la urgencia de la reforma a la agenda del mundo desarrollado.

Los manifestantes conciben la globalización de manera muy diferente que el secretario del Tesoro de los EE UU, o los ministros de Hacienda y de Comercio de la mayoría de las naciones industrializadas. La disparidad de enfoques es tan acusada que uno se pregunta: ¿están los manifestantes y los políticos hablando de los mismos fenómenos, están observando los mismos datos, están las ideas de los poderosos tan nubladas por los intereses particulares y concretos?

¿Qué es este fenómeno de la globalización, objeto simultáneo de tanto vilipendio y tanta alabanza? Fundamentalmente, es la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras. La globalización ha sido acompañada por la creación de nuevas instituciones; en el campo de la sociedad civil internacional hay nuevos grupos como el Movimiento Jubileo, que pide la reducción de la deuda para los países más pobres, junto a organizaciones muy antiguas como la Cruz Roja Internacional. La globalización es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología. Asimismo, la globalización ha animado una renovada atención hacia veteranas instituciones internacionales *intergubernamentales*, como la ONU, que procuran mantener la paz, la Organización

Internacional del Trabajo, fundada en 1919, que promueve en todo el mundo actividades bajo la consigna «trabajo digno», y la Organización Mundial de la Salud, especialmente preocupada en la mejora de las condiciones sanitarias del mundo subdesarrollado.

Muchos, quizá la mayoría, de estos aspectos de la globalización han sido saludados en todas partes. Nadie desea que sus hijos mueran cuando hay conocimientos y medicinas disponibles en otros lugares del mundo. Son los más limitados aspectos *económicos* de la globalización los que han sido objeto de polémica, y las instituciones internacionales que han fijado las reglas y han establecido o propiciado medidas como la liberalización de los mercados de capitales (la eliminación de las normas y reglamentaciones de muchos países en desarrollo que apuntan a la estabilización de los flujos del dinero volátil que entra y sale del país).

Para comprender lo que falló es importante observar las tres instituciones principales que gobiernan la globalización: el FMI, el Banco Mundial y la OMC. Hay además una serie de otras entidades que desempeñan un papel en el sistema económico internacional —unos bancos regionales, hermanos pequeños del Banco Mundial, y numerosas organizaciones de la ONU, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, o la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)—. La posición de estas organizaciones a menudo difiere marcadamente de la del FMI o el BM. La OIT, por ejemplo, está preocupada porque el FMI presta escasa atención a los derechos laborales, y el Banco de Desarrollo de Asia aboga por un

«pluralismo competitivo» que brinde a los países en desarrollo enfoques alternativos sobre estrategias de desarrollo, incluyendo el «modelo asiático» —en el cual los Estados se apoyan en los mercados pero cumplen un papel activo en crear, modelar y guiar los mercados, incluyendo la promoción de nuevas tecnologías, y donde las empresas asumen una considerable responsabilidad en el bienestar social de sus empleados—, que dicho Banco califica de claramente distinto del modelo norteamericano propiciado por las instituciones de Washington.

En este libro me ocupo especialmente del FMI y del BM, sobre todo porque han estado en el centro de las grandes cuestiones económicas durante las últimas dos décadas, como las crisis financieras y la transición de los países ex comunistas a la economía de mercado. El FMI y el BM se originaron en la II Guerra Mundial como resultado de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods, New Hampshire, en julio de 1944, y fueron parte del esfuerzo concertado para reconstruir Europa tras la devastación de la guerra y para salvar al mundo de depresiones económicas futuras. El nombre verdadero del Banco Mundial —Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo— refleja su misión original; la última parte, «Desarrollo», fue añadido tardío. En ese entonces el grueso de los países del mundo subdesarrollado eran aún colonias y se consideraba que los magros esfuerzos del desarrollo económico podían o habrían de ser responsabilidad de sus amos europeos.

La más ardua tarea de asegurar la estabilidad económica global fue confiada al FMI. Los congresados en

Bretton Woods tenían muy presente la depresión mundial de los años treinta. Hace casi tres cuartos de siglo, el capitalismo afrontó la crisis más severa de su historia. La Gran Depresión abarcó todo el planeta y registró incrementos inéditos del paro. En su peor momento, la cuarta parte de la población activa estadounidense estaba desempleada. El economista británico John Maynard Keynes, que después sería un participante clave en Bretton Woods, planteó una explicación simple y un conjunto correspondientemente sencillo de prescripciones: la falta de una suficiente demanda agregada daba cuenta de las recesiones económicas; las políticas estatales podían estimular la demanda agregada. En los casos en los que la política monetaria fuera ineficaz, los Gobiernos podían recurrir a políticas fiscales, subiendo el gasto o recortando los impuestos. Aunque los modelos subyacentes al análisis de Keynes fueron posteriormente criticados y refinados, llevando a una comprensión más cabal sobre por qué las fuerzas del mercado no operan rápidamente para ajustar la economía hasta el pleno empleo, las lecciones fundamentales siguen siendo válidas.

Al Fondo Monetario Internacional se le encargó impedir una nueva depresión global. Lo conseguiría descargando presión internacional sobre los países que no cumplían con su responsabilidad para mantener la demanda agregada global y dejaban que sus economías se desplomaran. Si fuera necesario, suministraría liquidez en forma de préstamos a los países que padecieran una coyuntura desfavorable y fueran incapaces de estimular la demanda agregada con sus propios recursos.

En su concepción original, pues, el FMI se basó en el reconocimiento de que los mercados a menudo no funcionaban: podían dar lugar a un paro masivo y fallarían a la hora de aportar los fondos imprescindibles para que los países pudiesen recomponer sus economías. El FMI surgió de la creencia en la necesidad de una *acción colectiva a nivel global* para lograr la estabilidad económica, igual que la ONU surgió de la creencia en la necesidad de una acción colectiva a nivel global para lograr la estabilidad política. El FMI es una institución *pública*, establecida con dinero de los contribuyentes de todo el mundo. Es importante recordar esto, porque el Fondo no reporta directamente ni a los ciudadanos que lo pagan ni a aquellos cuyas vidas afecta. En vez de ello, informa a los ministros de Hacienda y a los bancos centrales de los Gobiernos del mundo. Ellos ejercen su control a través de un complicado sistema de votación basado en buena medida en el poder económico de los países a finales de la II Guerra Mundial. Desde entonces ha habido algunos ajustes menores, pero los que mandan son los grandes países desarrollados, y uno solo, los Estados Unidos, ostenta un veto efectivo (en este sentido es similar a la ONU, donde un anacronismo histórico determina quién ejerce el veto —las potencias victoriosas de la II Guerra— pero al menos allí ese poder de veto es compartido entre cinco países).

El FMI ha cambiado profundamente a lo largo del tiempo. Fundado en la creencia de que los mercados funcionan muchas veces mal, ahora proclama la supremacía del mercado con fervor ideológico. Fundado en la creencia de que es necesaria una presión internacional

sobre los países para que acometan políticas económicas expansivas —como subir el gasto, bajar los impuestos o reducir los tipos de interés para estimular la economía— hoy el FMI típicamente aporta dinero sólo si los países emprenden políticas como recortar los déficits y aumentar los impuestos o los tipos de interés, lo que contrae la economía. Keynes se revolvería en su tumba si supiese lo que ha sucedido con su criatura.

El cambio más dramático de estas instituciones tuvo lugar en los años ochenta, la era en la que Ronald Reagan y Margaret Thatcher predicaron la ideología del libre mercado en los Estados Unidos y el Reino Unido. El FMI y el Banco Mundial se convirtieron en nuevas instituciones misioneras, a través de las cuales esas ideas fueron impuestas sobre los reticentes países pobres que necesitaban con urgencia sus préstamos y subvenciones. Los ministros de Hacienda de los países pobres estaban dispuestos, si era menester, a convertirse para conseguir el dinero, aunque la vasta mayoría de los funcionarios estatales y, más importante, los pueblos de esos países con frecuencia, permanecieron escépticos. A comienzos de los ochenta hubo una purga en el Banco Mundial, en su servicio de estudios, que orientaba las ideas y la dirección del Banco. Hollis Chenery, uno de los más distinguidos economistas estadounidenses en el campo del desarrollo, un profesor de Harvard que había realizado contribuciones fundamentales a la investigación del desarrollo económico y otras áreas, había sido confidente y asesor de Robert McNamara, nombrado presidente del Banco Mundial en 1968. Afectado por la pobreza que había contemplado en el Tercer Mundo, McNamara

reorientó los esfuerzos del BM hacia su eliminación, y Chenery congregó a un grupo de economistas de primera fila de todo el mundo para trabajar con él. Pero con el cambio de guardia llegó un nuevo presidente en 1981, William Clausen, y una nueva economista jefe, Anne Krueger, una especialista en comercio internacional, conocida por sus estudios sobre la «búsqueda de rentas» —cómo los intereses creados recurren a los aranceles y otras medidas proteccionistas para expandir sus rentas a expensas de otros. Chenery y su equipo se habían concentrado en cómo los mercados fracasaban en los países en desarrollo y en lo que los Estados podían hacer para mejorar los mercados y reducir la pobreza, pero para Krueger el Estado era el problema. La solución de los males de los países subdesarrollados era el mercado libre. Con el nuevo fervor ideológico, muchos de los notables economistas convocados por Chenery se fueron.

Aunque los objetivos de ambas instituciones seguían siendo distintos, en esta época sus actividades se entremezclaron de modo creciente. En los ochenta el Banco fue más allá de los préstamos para proyectos (como carreteras o embalses) y suministró apoyo en un sentido amplio, en forma de los *préstamos de ajuste estructural*; pero sólo hacía esto con la aprobación del FMI, y con ella venían las condiciones que el FMI imponía al país. Se suponía que el FMI se concentraba en las crisis, pero los países en desarrollo siempre necesitaban ayuda, de modo que el FMI se convirtió en ingrediente permanente de la vida de buena parte del mundo subdesarrollado. La caída del Muro de Berlín abrió un nuevo terreno para el FMI: el manejo de la transición hacia la

economía de mercado en la antigua Unión Soviética y los países europeos del bloque comunista. Más recientemente, cuando las crisis se agudizaron e incluso los abultados cofres del FMI resultaron insuficientes, el Banco Mundial fue llamado para que aportara decenas de miles de millones de dólares en ayuda de emergencia, pero esencialmente como un socio menor, conforme a los criterios de los programas dictados por el FMI. Regía en principio una división del trabajo. Se suponía que el FMI se limitaba a las cuestiones macroeconómicas del país en cuestión, a su déficit presupuestario, su política monetaria, su inflación, su déficit comercial, su deuda externa; y se suponía que el BM se encargaba de las *cuestiones estructurales*: a qué asignaba el Gobierno el gasto público, las instituciones financieras del país, su mercado laboral, sus políticas comerciales. Pero el FMI adoptó una posición imperialista: como casi cualquier problema estructural podía afectar a la evolución de la economía, y por ello el presupuesto o el déficit comercial, creyó que prácticamente todo caía bajo su campo de acción. A menudo se impacientaba con el Banco Mundial, donde incluso en los años donde la ideología del libre mercado reinó sin disputa había frecuentes controversias sobre las políticas que mejor encajarían con las condiciones del país. El FMI tenía las respuestas (básicamente eran las mismas para cualquier país), no veía la necesidad de ninguna discusión, y aunque el Banco Mundial debatía sobre lo que debía hacerse, a la hora de las recomendaciones se veía pisando en el vacío.

Ambas instituciones pudieron haber planteado a los países perspectivas alternativas sobre algunos de los

desafíos del desarrollo y la transición, y al hacerlo pudieron haber fortalecido los procesos democráticos. Pero ambas fueron dirigidas por la voluntad colectiva del G-7 (los Gobiernos de los siete países más industrializados)⁴, y especialmente de sus ministros de Hacienda y secretarios del Tesoro, y con demasiada frecuencia lo último que deseaban era un vivo debate democrático sobre estrategias alternativas.

Medio siglo después de su fundación, es claro que el FMI no ha cumplido con su misión. No hizo lo que supuestamente debía hacer: aportar dinero a los países que atravesaran coyunturas desfavorables para permitirles acercarse nuevamente al pleno empleo. A pesar de que nuestra comprensión de los procesos económicos se ha incrementado enormemente durante los últimos cincuenta años, y a pesar de los esfuerzos del FMI durante el último cuarto de siglo, las crisis en el mundo han sido más frecuentes y (con la excepción de la Gran Depresión) más profundas. Según algunos registros, casi un centenar de países han entrado en crisis⁵; y lo que es peor,

⁴ Estados Unidos, Japón, Alemania, Canadá, Italia, Francia y el Reino Unido. El G-7 se reúne actualmente de modo habitual con Rusia (el G-8). Estos siete países ya no son las siete economías más grandes del mundo. La integración en el G-7, como los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, es en parte un asunto históricamente accidental.

⁵ Véase Gerard Caprio Jr., et. al., eds., *Preventing bank crises. Lessons from recent global bank failures. Proceedings of a conference co-sponsored by the Federal Reserve Bank of Chicago and the Economic Development Institute of the World Bank*, EDI Development Studies, Washington D. C., Banco Mundial, 1998.

muchas de las políticas recomendadas por el FMI, en particular las prematuras liberalizaciones de los mercados de capitales, contribuyeron a la inestabilidad global. Y una vez que un país sufría una crisis, los fondos y programas del FMI no sólo no estabilizaban la situación sino que en muchos casos la empeoraban, especialmente para los pobres. El FMI incumplió su misión original de promover la estabilidad global; tampoco acertó en las nuevas misiones que emprendió, como la orientación de la transición de los países comunistas hacia la economía de mercado.

El acuerdo de Bretton Woods contemplaba una tercera organización económica internacional, una Organización Mundial de Comercio que gobernara las relaciones comerciales internacionales, una tarea parecida al Gobierno por el FMI de las relaciones financieras internacionales. Las políticas comerciales del tipo «empobrecer al vecino» —por las cuales los países elevaban los aranceles para preservar sus propios mercados pero a expensas de los demás— fueron responsabilizadas por la extensión y profundidad de la Depresión. Se necesitaba una organización internacional no sólo para impedir la reaparición de una depresión sino para fomentar el libre flujo de bienes y servicios. Aunque el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) consiguió recortar los aranceles considerablemente, era difícil arribar a un acuerdo definitivo; y sólo en 1995, medio siglo después del fin de la Guerra y dos tercios de siglo después de la Gran Depresión, pudo nacer la Organización Mundial de Comercio. Pero la OMC es radicalmente distinta de las otras dos organizaciones: no fija

ella las reglas sino que proporciona el foro donde las negociaciones comerciales tienen lugar, y garantiza que los acuerdos se cumplan.

Las ideas e intenciones subyacentes en la creación de las instituciones económicas internacionales eran buenas, pero gradualmente evolucionaron con los años y se convirtieron en algo muy diferente. La orientación keynesiana del FMI, que subrayaba los fallos del mercado y el papel del Estado en la creación de empleo, fue reemplazada por la sacralización del libre mercado en los ochenta, como parte del nuevo «Consenso de Washington» —entre el IMF, el BM y el Tesoro de EE UU sobre las políticas *correctas* para los países subdesarrollados— que marcó un enfoque completamente distinto del desarrollo económico y la estabilización.

Muchas de las ideas incorporadas al Consenso fueron desarrolladas como respuesta a los problemas de América Latina, donde los Gobiernos habían perdido todo control presupuestario y las políticas monetarias conducido a inflaciones rampantes. El gran salto en el crecimiento registrado en algunos de los países de la región en las décadas siguientes a la II Guerra Mundial no había tenido continuidad, supuestamente por la excesiva intervención estatal en la economía. Estas ideas, elaboradas para hacer frente a problemas específicos de América Latina, fueron después consideradas aplicables a países de todo el mundo. La liberalización de los mercados de capitales fue propiciada a pesar del hecho de que no existen pruebas de que estimule el crecimiento económico. En otros casos las políticas económicas derivadas del Consenso de Washington y aplicadas en las naciones

subdesarrolladas no eran las apropiadas para países en los primeros estadios del desarrollo o las primeras fases de la transición.

Por citar sólo unos pocos ejemplos, la mayoría de los países industrializados —incluidos EE UU y Japón— edificaron sus economías mediante la protección sabia y selectiva de algunas de sus industrias, hasta que fueron lo suficientemente fuertes como para competir con compañías extranjeras. Es verdad que el proteccionismo generalizado a menudo no ha funcionado en los países que lo han aplicado, pero tampoco lo ha hecho una rápida liberalización comercial. Forzar a un país en desarrollo a abrirse a los productos importados que compiten con los elaborados por alguna de sus industrias, peligrosamente vulnerables a la competencia de buena parte de industrias más vigorosas en otros países, puede tener consecuencias desastrosas, sociales y económicas. Se han destruido empleos sistemáticamente —los agricultores pobres de los países subdesarrollados no podían competir con los bienes altamente subsidiados de Europa y Estados Unidos— antes de que los sectores industriales y agrícolas de los países pudieran fortalecerse y crear nuevos puestos de trabajo. Aún peor, la insistencia del FMI en que los países en desarrollo mantuvieran políticas monetarias estrictas llevaron a tipos de interés incompatibles con la creación de empleo incluso en las mejores circunstancias. Y como la liberalización comercial tuvo lugar antes del tendido de redes de seguridad, quienes perdieron su empleo se vieron arrastrados a la pobreza. Así, con demasiada frecuencia la liberalización no vino seguida del crecimiento prometido sino de más miseria. Incluso aquellos que

conservaron sus puestos de trabajo fueron golpeados por una sensación de inseguridad en aumento.

Los controles de capital son otro ejemplo: los países europeos bloquearon el flujo de capitales hasta los años setenta. Alguien podría decir que no es justo insistir en que los países en desarrollo, con un sistema bancario que apenas funciona, se arriesguen a abrir sus mercados. Pero dejando a un lado tales nociones de justicia, es económicamente errado; el flujo de dinero caliente entrando y saliendo del país, que tantas veces sigue a la liberalización de los mercados de capitales, provoca estragos. Los países subdesarrollados pequeños son como minúsculos botes. La rápida liberalización de los mercados de capitales, del modo recomendado por el FMI, significó soltarlos a navegar en un mar embravecido, antes de que las grietas de sus cascos hayan sido reparadas, antes de que el capitán haya sido entrenado, antes de subir a bordo los chalecos salvavidas. Incluso en la mejor de las circunstancias había una alta probabilidad de que zozobraran al ser golpeados por una gran ola.

La aplicación de teorías económicas equivocadas no habría representado un problema tan grave si el final primero del colonialismo y después del comunismo no hubiese brindado al FMI y al BM la oportunidad de expandir en gran medida sus respectivos mandatos originales y ampliar vastamente su campo de acción. Hoy dichas instituciones son protagonistas dominantes en la economía mundial. No sólo los países que buscan su ayuda, sino también los que aspiran a obtener su «sello de aprobación» para lograr un mejor acceso a los mercados internacionales de capitales deben seguir sus

instrucciones económicas, que reflejan sus ideologías y teorías sobre el mercado libre.

El resultado ha sido para muchas personas la pobreza y para muchos países el caos social y político. El FMI ha cometido errores en todas las áreas en las que ha incurrido: desarrollo, manejo de crisis y transición del comunismo al capitalismo. Los programas de ajuste estructural no aportaron un crecimiento sostenido ni siquiera a los países que, como Bolivia, se plegaron a sus rigores; en muchos países la austeridad excesiva ahogó el crecimiento; los programas económicos que tienen éxito requieren un cuidado extremo en su *secuencia* —el orden de las reformas— y ritmo. Si, por ejemplo, los mercados se abren a la competencia demasiado rápidamente, antes del establecimiento de instituciones financieras fuertes, entonces los empleos serán destruidos a más velocidad que la creación de nuevos puestos de trabajo. En muchos países, los errores en secuencia y ritmo condujeron a un paro creciente y una mayor pobreza⁶. Tras la crisis asiática

⁶ Se ha lanzado una multitud de críticas contra los programas de ajuste estructural, e incluso la evaluación de los programas por el propio Fondo ha notado sus numerosos defectos. Esta evaluación tiene tres partes: revisión interna por el personal del FMI (IMF Staff, *The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*, Occasional Papers 156, 12 de febrero de 1998; evaluación externa a cargo de un experto independiente (K. Botchwey, *et al.*, *Report by a Group of Independent Experts review: External Evaluation of the ESAF*, Washington D. C., FMI, 1998); y un informe del personal del FMI a la Junta de Directores del FMI con una condensación de los dos análisis (IMF Staff, *Distilling the Lessons from the ESAF Reviews*, Washington D. C., FMI, julio de 1998).

de 1997 las políticas del FMI exacerbaron las convulsiones en Indonesia y Tailandia. Las reformas liberales en América Latina han tenido éxito en algunos casos —un ejemplo muy citado es Chile—, pero buena parte del resto del continente aún debe recuperarse de la década perdida para el crecimiento que siguió a los así llamados exitosos rescates del FMI a comienzos de los años ochenta, y muchos sufren hoy tasas de paro persistentemente elevadas —las de Argentina, por ejemplo, son de dos dígitos desde 1995— aunque la inflación ha sido contenida. El colapso argentino en 2001 es uno de los más recientes fracasos de los últimos años. Dada la alta tasa de desempleo durante casi siete años, lo asombroso no es que los ciudadanos se amotinaron sino que sufrieran en silencio durante tanto tiempo. Incluso los países que han experimentado un moderado crecimiento han visto cómo los beneficios han sido acaparados por los ricos, y especialmente por los *muy* ricos —el 10 por ciento más acaudalado— mientras que la pobreza se ha mantenido y en algunos casos las rentas más bajas han llegado a caer.

En los problemas del FMI y las demás instituciones económicas internacionales subyace un problema de Gobierno: quién decide qué hacen. Las instituciones están dominadas no sólo por los países industrializados más ricos sino también por los intereses comerciales y financieros de esos países, lo que naturalmente se refleja en las políticas de dichas entidades. La elección de sus presidentes simboliza esos problemas y con demasiada asiduidad ha contribuido a su disfunción. Aunque casi todas las actividades del FMI y el BM tienen lugar hoy

en el mundo subdesarrollado (y ciertamente todos sus préstamos), estos organismos siempre están presididos por representantes de los países industrializados (por costumbre o acuerdo tácito el presidente del FMI siempre es europeo, y el del Banco Mundial siempre es norteamericano). Éstos son elegidos a puerta cerrada y jamás se ha considerado un requisito que el presidente posea alguna experiencia sobre el mundo en desarrollo. Las instituciones no son representativas de las naciones a las que sirven.

Los problemas también derivan de quien *habla* en nombre del país. En el FMI son los ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales. En la OMC son los ministros de Comercio. Cada uno de estos ministros se alinea estrechamente con grupos particulares *en* sus propios países. Los ministros de comercio reflejan las inquietudes de la comunidad empresarial, tanto los exportadores que desean nuevos mercados abiertos para sus productos como los productores de bienes que compiten con las importaciones. Estos grupos, por supuesto, aspiran a mantener todas las barreras comerciales que puedan y conservar todos los subsidios cuya concesión hayan obtenido persuadiendo al Congreso (o sus parlamentos). El hecho de que las barreras comerciales eleven los precios pagados por los consumidores o que los subsidios impongan cargas a los contribuyentes es menos importante que los beneficios de los productores —y las cuestiones ecológicas o laborales son aún menos importantes, salvo como obstáculos que han de ser superados—. Los ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales suelen estar muy

vinculados con la comunidad financiera; provienen de empresas financieras y, después de su etapa en el Gobierno, allí regresan. Robert Rubin, el secretario del Tesoro durante buena parte del periodo descrito en este libro, venía del mayor banco de inversión, Goldman Sachs, y acabó en la empresa (Citigroup) que controla el mayor banco comercial: Citibank. El número dos del FMI durante este periodo, Stan Fischer, se marchó directamente del FMI al Citigroup. Estas personas ven naturalmente el mundo a través de los ojos de la comunidad financiera. Las decisiones de cualquier institución reflejan naturalmente las perspectivas e intereses de los que toman las decisiones; no sorprende, como veremos repetidamente en los capítulos siguientes, que las políticas de las instituciones económicas internacionales demasiado a menudo se ajusten en función de intereses comerciales y financieros de los países industrializados avanzados.

Para los campesinos de los países subdesarrollados que se afanan para pagar las deudas contraídas por sus países con el FMI, o el empresario afligido por los aumentos en el impuesto sobre el valor añadido, establecidos a instancias del FMI, el esquema actual del FMI es de tributación sin representación. En el sistema internacional de la globalización bajo la égida del FMI crece la desilusión a medida que los pobres en Indonesia, Marruecos o Papúa-Nueva Guinea ven reducirse los subsidios al combustible y los alimentos; y los de Tailandia comprueban que se extiende el sida como resultado de los recortes en gastos sanitarios impuestos por el FMI; y las familias en muchos países subdesarrollados, al tener que pagar por la educación de sus hijos bajo los llamados

programas de recuperación de costes, adoptan la dolorosa decisión de no enviar a las niñas a la escuela.

Sin alternativas, sin vías para expresar su inquietud, para instar a un cambio, la gente se alborota. Es evidente que las calles no son el sitio para discutir cuestiones, formular políticas o anudar compromisos. Pero las protestas han hecho que funcionarios y economistas en todo el mundo reflexionen sobre las alternativas a las políticas del Consenso de Washington en tanto que única y verdadera vía para el crecimiento y el desarrollo. Queda crecientemente claro no sólo para los ciudadanos corrientes sino también para los que elaboran políticas, y no sólo en los países en desarrollo sino también en los desarrollados, que la globalización tal como ha sido puesta en práctica no ha conseguido lo que sus partidarios prometieron que lograría... ni lo que puede ni debe lograr. En algunos casos ni siquiera ha generado crecimiento, y cuando lo ha hecho, no ha proporcionado beneficios a todos; el efecto neto de las políticas estipuladas por el Consenso de Washington ha sido favorecer a la minoría a expensas de la mayoría, a los ricos a expensas de los pobres. En muchos casos los valores e intereses comerciales han prevalecido sobre las preocupaciones acerca del medio ambiente, la democracia, los derechos humanos y la justicia social.

La globalización en sí misma no es buena ni mala. Tiene el *poder* de hacer un bien enorme, y para los países del Este asiático, que han adoptado la globalización *bajo sus propias condiciones* y a su propio ritmo, ha representado un beneficio gigantesco, a pesar del paso atrás de la crisis de 1997. Pero en buena parte del mundo no ha

acarreado beneficios comparables. Y a muchos les parece cercana a un desastre sin paliativos.

La experiencia estadounidense en el siglo XIX constituye un buen paralelo de la globalización actual, y el contraste ilustra los éxitos del pasado y los fracasos del presente. Durante el siglo XIX, cuando los costes de transporte y comunicación cayeron y los mercados locales se expandieron, se formaron nuevas economías nacionales y con ellas llegaron empresas nacionales que hacían sus negocios en todo el país. Pero los mercados no se desarrollaron libremente por sí mismos: el Estado desempeñó un papel crucial y moldeó la evolución de la economía. El Gobierno de los EE UU conquistó amplios grados de intervención económica cuando los tribunales interpretaron de modo lato la disposición constitucional que permite al Gobierno Federal regular el comercio interestatal. El Gobierno Federal empezó a regular el sistema financiero, fijó salarios mínimos y condiciones de trabajo y finalmente montó sistemas que se ocuparon del paro y el bienestar, y lidiaron con los problemas que plantea un sistema de mercado. El Gobierno Federal promovió también algunas industrias (la primera línea de telégrafo, por ejemplo, fue tendida por el Gobierno Federal entre Baltimore y Washington en 1842) e incentivó otras, como la agricultura, no sólo ayudando a establecer universidades que se encargaran de la investigación, sino aportando además servicios de divulgación para entrenar a los agricultores en las nuevas tecnologías. El Gobierno Federal cumplió un papel central no sólo en el fomento del crecimiento norteamericano. Aunque no emprendiera políticas activas de tipo

redistributivo, al menos acometió programas cuyos beneficios fueron ampliamente compartidos —no sólo los que extendieron la educación y mejoraron la productividad agrícola, sino también las cesiones de tierras que garantizaron un mínimo de oportunidades para todos los estadounidenses.

En la actualidad, con la caída constante en los costes de transporte y comunicación, y la reducción de las barreras creadas por los seres humanos frente al flujo de bienes, servicios y capitales (aunque persisten barreras importantes al libre movimiento de trabajadores), tenemos un proceso de «globalización» análogo a los procesos anteriores en los que se formaron las economías nacionales. Por desgracia, carecemos de un Gobierno mundial, responsable ante los pueblos de todos los países, que supervise el proceso de globalización de modo comparable a cómo los Gobiernos de EE UU y otras naciones guiaron el proceso de nacionalización. En vez de ello, tenemos un sistema que cabría denominar *Gobierno global sin Estado global*, en el cual un puñado de instituciones —el Banco Mundial, el FMI, la OMC— y unos pocos participantes —los ministros de Finanzas, Economía y Comercio, estrechamente vinculados a algunos intereses financieros y comerciales— controlan el escenario, pero muchos de los afectados por sus decisiones no tienen casi voz. Ha llegado el momento de cambiar algunas de las reglas del orden económico internacional, de asignar menos énfasis a la ideología y de prestar más atención a lo que funciona, de repensar cómo se toman las decisiones a nivel internacional —y en el interés de quién—. El crecimiento tiene que tener lugar. Es crucial que el

desarrollo exitoso que hemos visto en el este de Asia sea alcanzado en otros lugares, porque el coste de seguir con la inestabilidad global es muy grande. La globalización puede ser rediseñada, y cuando lo sea, cuando sea manejada adecuadamente, equitativamente, cuando todos los países tengan voz en las políticas que los afectan, es posible que ello contribuya a crear una nueva economía global en la cual el crecimiento resulte no sólo más sostenible sino que sus frutos se compartan de manera más justa.