

***Ha-Joon Chang:
Kicking Away the Ladder? Development Strategy
in Historical Perspective***

Anthem Press, London, 2002

ROLANDO CORDERA CAMPOS*

I

Después de la cumbre sobre financiamiento del desarrollo internacional, una dura duda queda: ¿Por qué las distancias económicas y de calidad de vida se mantienen entre las naciones desarrolladas y las que buscan serlo? ¿Por qué, ante los resultados sociales y de desempeño económico presentados en la reunión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los principales países insisten en que la senda marcada por ellos hace casi 20 años debe mantenerse, en especial la que se ofrece a las economías pobres, muchas de las cuales protagonizaron la crisis internacional de la deuda y ahora atestiguan resultados mediocres y frágiles no sólo en esa materia sino en el conjunto de sus organizaciones económicas, productivas, financieras?

A encarar cuestiones como éstas se dedica Ha-Joon Chang, mediante una formidable revisión de las historias de los países hoy avanzados que

Reseña recibida en julio de 2004.

* Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, Facultad de Economía, UNAM <rolcordera@hotmail.com>.

alguna vez fueran, como lo sostiene el autor, también países en desarrollo. Se trata de un auténtico safari por el Río Congo, pero no en busca del corazón de las tinieblas sino al contrario, en pos de senderos que nos lleven más allá de la mitología en que ha devenido una buena parte de la economía del desarrollo de nuestros días.

Insistir en que los países hoy desarrollados no lo fueron siempre, es un argumento clave que organiza la reflexión histórica sobre el desarrollo que presenta el autor. Lo que importa, dice, es saber si las políticas y las instituciones que acompañaron la evolución de dichas sociedades, son parecidas a las que hoy se aconsejan a quienes quieren subir por la escalera del progreso económico capitalista, y si no es así por qué. Con las respuestas obtenidas en la revisión histórica, es posible indagar cuáles son las implicaciones que estas recomendaciones pueden tener sobre los planes y las perspectivas políticas de las naciones que quieren emerger.

La conocida pregunta: ¿Por qué unos países son ricos y otros no? se extiende ahora a otras dos, cuyas respuestas pueden resultar decisivas para el futuro del desarrollo internacional. Estas cuestiones serían, en opinión de Chang, las siguientes: los países hoy avanzados, que algunas vez no lo fueron, ¿Llegaron hasta dónde están gracias a las políticas e instituciones que hoy recomiendan? Si no fue así, si más bien optaron por otras rutas, algunas de las cuales hoy se calificarían de *malas*, ¿Por qué no se reconoce esa historia y se abre el panorama de opciones para el mundo en desarrollo? ¿Qué, nos preguntaríamos ahora nosotros, se puede hacer a este respecto, sin olvidar que el tiempo no pasa en balde y que con él mudan los contextos mundiales y social-nacionales, que definen o condicionan, según sea el caso, los grados de libertad para buscar políticas e instituciones alternativas?

II

Existe, propone Ha-Joon Chang al final de su libro, una pauta persistente en la historia de las naciones hoy desarrolladas que consiste en que casi todas ellas usaron políticas activistas industriales, comerciales y tecnoló-

gicas, pero no simplemente de protección arancelaria o comercial. Cualquiera que haya sido la mezcla de políticas adoptada, parece haber unos principios comunes que cruzan a un número impresionante de estadistas y estrategias, de Eduardo III de Inglaterra en el siglo XIV, a Robert Walpole, el inicial primer ministro británico, Hamilton, el secretario del Tesoro americano, Federico el Grande, en el siglo XVIII, hasta los dirigentes alemanes, americanos, suecos o japoneses en la centuria antepasada y los que dirigieron las industrializaciones en Asia Oriental o en Francia en el siglo XX.

El problema común para superar el atraso, nos recuerda Chang, es que el salto a las actividades de alto valor agregado no ocurre naturalmente, porque hay una disonancia entre las tasas individuales y las sociales de retorno a las inversiones en las industrias *infantiles* en los países que buscan dar el salto. En ocasiones, la cuestión se agrava al extremo, porque los empresarios privados simplemente no están a la mano. Así ocurrió en Silesia, consigna el autor, como ocurrió en diferentes momentos en América Latina y México.

Lo anterior, como es claro, hace necesario *socializar* el riesgo de dichas inversiones y aquí empieza la historia de la combinación entre políticas e instituciones que el libro recoge de manera brillante y atractiva. No es ésta, sin embargo, la historia que nos cuenta la corriente principal de la economía política del desarrollo en la actualidad. (Véase: cap.4, pp.145 y ss.)

Esta última, propone con énfasis el autor, debe revisarse a fondo y pronto, porque tal y como hoy es presentada lleva a confusiones mayúsculas en la elaboración y la discusión de estrategias para el desarrollo. Vale la pena detenerse un poco en esta versión dominante de la historia, de la que Chang nos ofrece una apretada síntesis.

Con base en Sachs y Warner, pero también en Bagwati y los discursos de algunos de los grandes personajes de la liberalización y el globalismo *a la americana* de los últimos 15 años, Chang describe de modo esquemático la manera de cómo el pensamiento liberal del presente ha reescrito su propia historia y la de los países que, al supuestamente aplicar sus principios, la volvieron una historia de éxito.

En el principio fueron el libre mercado y el libre comercio y la mejor prueba de su eficacia fue Gran Bretaña que, en efecto, tuvo un período, en realidad muy corto, de casi total libertad comercial. Esa era o debía haber sido la senda a seguir por los demás. Otra fue, sin embargo, la historia.

Luego de los descalabros de entre guerras y del reino de las políticas *equivocadas* de la segunda posguerra, del keynesianismo al estructuralismo, en los setenta y ochenta se vivió la expiación, primero, y la redención después, del mundo en su conjunto. La gran anomalía histórica del comunismo quedó atrás y la mayoría se unió a la reforma de las políticas en dirección neoliberal. “La más simbólicas de estas conversiones, de acuerdo con Bhagwati (1998) son: el abrazo de Brasil de la doctrina neoliberal, bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso; la entrada del tradicionalmente antiamericano México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC); y el viraje de India, hasta entonces un bastión de del proteccionismo y la regulación, hacia una economía liberal y abierta” (p. 17).

Al combinarse con el establecimiento de nuevas instituciones globales representadas por la OMC, estos cambios políticos en el nivel nacional han creado un nuevo sistema global, comparable en su prosperidad (potencial) sólo con la inicial “edad de oro” del liberalismo (1870-1914). (p. 18.)

Ni el convulso presente, ni la historia del desarrollo y las ideas sobre el mismo que Chang ha reconstruido, confirman este triunfalismo. La insistencia en el valor, todavía potencial, del recetario del Consenso de Washington, que a pesar de todo se mantuvo en Monterrey en la cumbre financiera de la ONU, tuvo que contrastar esta vez con la reiterada admisión de los participantes de que una nueva fase de diálogo global y ayuda al desarrollo se requiere con urgencia. Con todo y las limitaciones de la reunión referida, es claro también que la vía propuesta para la reforma económica y el avance social dista mucho de gozar de la legitimidad que tuvo hace diez o quince años. Es en esta perspectiva que se puede aquilatar mejor la utilidad y la oportunidad del trabajo que presentamos.

La vía escogida por este economista político coreano, profesor de la Facultad de Economía y Política de Cambridge, es compleja y desafiante.

Pero es, tal vez, la única capaz de ofrecernos panoramas de mayor aliento que los que nos deja la discusión analítica en boga, la cual, explícitamente y no, rehúsa atender a las lecciones de la historia y opta por el razonamiento abstracto, a veces riguroso, otras no, que puede llevar, como parece ser de nuevo el caso en América Latina, a desastrosos círculos viciosos en la política, la economía y la vida social en su conjunto. Salir al paso de estas trampas conceptuales y de estrategia, es la misión intelectual de este notable esfuerzo.

El relato, empieza con una jugosa referencia al célebre economista alemán del siglo XIX, Federico List, y a sus tesis sobre la industria infantil o naciente. No era, el alemán, un partidario absoluto de la protección o el aislamiento. No fue el padre de los globalifóbicos, sino un pragmático y sensato pensador de su tiempo, que no parecía dispuesto a tragarse la sabiduría convencional del mismo.

Para List, el libre comercio era beneficioso para países en condiciones similares, pero perjudicial para economías con diferentes niveles de desarrollo industrial. “Para él, las virtudes del libre comercio predicadas por los políticos y economistas británicos de su tiempo, se hacían con propósitos nacionalistas aunque fuesen presentadas en los lenguajes generalistas de lo que (List) llamaba una ‘doctrina cosmopolítica’” (Chang, p. 5). Lo *cosmopolítico* se ha transmutado ahora en un banal cosmopolitismo globalifílico, pero no dejan de sonar familiares el argumento y la referencia.

Decía List: “Cuando alguien ha llegado a la cumbre de la grandeza, es común y astuto que eche a un lado la escalera por la cual subió, con el fin de quitarle a los otros los medios para que trepen tras él. En esto radica el secreto de la doctrina cosmopolítica de Adam Smith, así como las tendencias cosmopolíticas de su gran contemporáneo William Pitt y de sus sucesores en el gobierno británico” (List, citado por Chang, *ibid.*).

Por su parte, Adam Smith se acogió a la prudencia y el sentido común para aconsejar a los americanos contra cualquier veleidad proteccionista. Pero como nos recuerda Chang, ya en tiempos de List Estados Unidos había dejado atrás ese sentido común y se volvía, como dijera el gran

historiador económico Paul Bairoch, “la Madre Patria y el bastión del proteccionismo moderno” (Chang, p. 29).

Mientras que Gran Bretaña hizo descender sus aranceles promedio de 45-55 a 0% entre 1820 y 1913 (para subirlos a 5% en 1925 y a 23% en 1950), Estados Unidos mantuvo aranceles superiores a 35% entre 1820 y 1875, los subió hasta 40-50% en 1875 y los mantuvo en niveles similares hasta 1950, cuando los redujo a 14% (Chang, p. 19, tabla 2.1).

Por cierto, vale la pena señalar aquí que, contrariamente a lo que suele pensarse, List abrevó en el proteccionismo americano de su época, para luego desarrollar sus ideas sobre la industria infantil. Fue Hamilton, se señala en el libro, el que hizo ver al estudioso alemán la importancia de la protección y del fomento para crear industrias que pudieran competir en el mundo. En palabras de Chang: “List empezó como un partidario del libre comercio y sólo se convirtió a los argumentos en favor de la industria infantil durante su exilio en Estados Unidos (1825-1830). Ahí, tomó contacto con los trabajos de Alexander Hamilton y del entonces reconocido economista Daniel Raymond, quien era un decidido partidario de la protección de la industria infantil” (p. 31). Los viajes, entonces al menos, vaya que ilustraban.

A la luz de la subsecuente experiencia estadounidense con la protección y el libre comercio, puede decirse que también en este caso la historia dio la razón a List. “En relación con su comentario sobre ‘echar a un lado la escalera’, List tuvo también razón en el caso de Estados Unidos. Cuando su supremacía industrial quedó absolutamente clara después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos no fue diferente de la Inglaterra del siglo XIX en cuanto a su promoción del libre comercio, a pesar del hecho de que la referida supremacía la adquirió mediante el uso nacionalista de un pesada protección” (*Ibidem*, p. 6).

Es un lugar común de muchos libros de texto sobre doctrinas o pensamiento económico, que la escuela de List, llamada “histórica”, se reducía a hacer recuentos interminables de datos históricos, esperando que de este recuento emergería algún patrón de comportamiento de las economías bajo estudio. Pero según nuestro autor no es ese el caso.

En realidad, List buscaba identificar formas y desempeños históricos persistentes, encontrar explicaciones detrás de ellos, extraer teorías de estas explicaciones y, finalmente, aplicar las teorías así construidas a problemas actuales, tomando en cuenta cambios en las circunstancias tecnológicas, institucionales y políticas. “Este enfoque, nos dice, es concreto e inductivo, y contrasta con el enfoque neoclásico hoy dominante, basado en métodos abstractos y deductivos” (p. 6).

En esta tradición, agrega, pueden incluirse autores como Karl Polanyi o E. Shonfield, Sombart o Weber y el Marx de la teoría de la historia, aunque no el de la teoría del valor y la plusvalía. Pero no sólo se trata de autores *en la sombra*. Alfred Marshall, uno de los padres de la economía neoclásica, decía: (el trabajo de la escuela histórica), “ha hecho más que casi cualquier otra cosa para ampliar nuestras ideas, para aumentar nuestro conocimiento sobre nosotros mismos, y para ayudarnos a comprender el plan central, si así fuera, del Divino gobierno del mundo” (Chang, p. 7).

La lista de quienes desde la economía política visitaron y se auxiliaron del enfoque histórico, es amplia y podría desconcertarnos: Bates Clark, Commons, Richard Ely, en Estados Unidos, estudiaron esas teorías y métodos; y, después de la Segunda Guerra Mundial, fue usual recurrir al enfoque histórico para fundar la economía del desarrollo. Lewis, Kusnetz o Rostow, junto con Gerschenkron, Hirschman o Kindleberger, más allá de sus diferencias y aciertos, son algunas de las referencias obligadas. En nuestro medio podríamos citar a Prebisch o a Pinto, a Cardoso y Faletto, Ferrer, Sunkel o Ibarra, pero esta es una historia intelectual y del desarrollo que nos toca hacer a nosotros.

En este lado del globo, en este “extremo occidente” como lo llamara Alan Rouquié, lo que parece haberse impuesto es la copia mala de la abstracción y la deducción, sin elegancia ni ingenio, pero sí con abundante, hasta pueril prepotencia.

A este respecto, Chang generaliza, tal vez demasiado: “Por desgracia, durante las últimas dos décadas incluso la economía del desarrollo y la historia económica –dos subcampos de la economía para los cuales el enfoque histórico es relevante– han sido dominadas por la corriente prin-

cial de la economía neoclásica, que de manera categórica rechaza este tipo de razonamiento inductivo. El infortunado resultado de esto ha sido que la discusión actual sobre el diseño de políticas para el desarrollo ha sido peculiarmente ahistórico” (p. 8).

Raramente vemos hoy discusiones basadas en la experiencia histórica de los países hoy desarrollados. ...ciertamente, hay referencias dispersas a esa historia aquí y allá, pero se basan más a menudo en caracterizaciones muy estilizadas de las experiencias históricas y tienden a referirse sólo a Gran Bretaña y Estados Unidos. Las supuestas historias de libre comercio y libre mercado de estos países, se presentan como ejemplos a seguir por los países en desarrollo. Aun así, estas discusiones de las experiencias americana e inglesa son muy selectivas y, por eso, propician confusión (p. 9).

A lo anterior se debe que unos de los propósitos principales de este libro sea reafirmar la utilidad del enfoque histórico, a través de una crítica de los discursos actuales sobre *buenas políticas* y *buena gobernabilidad*. Esto puede llevar al lector a pensar que de lo que se trata es de probar la validez de un enfoque usando un tema de política como materia prima para el argumento. Sin embargo, el objetivo principal del libro es discutir un problema contemporáneo con la ayuda de la historia. Lo que sostengo, es que, dados los debates actuales sobre *buenas* políticas e instituciones, este enfoque tiene una relevancia particular en este momento (p. 9).

III

No es aconsejable tratar de resumir en una presentación como ésta, una investigación tan rica como la que nos ofrece Han-Toon Chang. La reseña de sus páginas introductorias debería bastar para darnos cuenta que estamos ante una obra importante, no sólo por el conocimiento renovado que ofrece sino por las conclusiones políticas y de política a que nos lleva.

Las dos partes sustanciales del volumen se dedican a estudiar las políticas y las instituciones que los países desarrollados desplegaron para superar su estado inicial y alcanzar la cumbre. En ambas, el acopio de referencias es abundante y puede parecer abrumador, pero es indispensable para darle a sus conclusiones el carácter robusto y vigoroso que tienen.

El capítulo de las políticas, en especial las que hoy conocemos como industriales, tecnológicas y comerciales, abarca un número más reducido de países que el siguiente, dedicado a las instituciones (14 *vs* 20 o más). En el primer caso, se hace una reseña país por país, mientras que en el de las instituciones se relacionan cada una de las estudiadas con diversas experiencias nacionales. (En total, 16 instituciones, de la democracia o la burocracia, a las leyes de competencia, la banca, las bancarrotas, las instituciones de protección social, bienestar, trabajo infantil, etcétera, cap. 3, p. 84-144.)

Resulta, dice el autor, más difícil identificar las políticas, que pueden variar mucho en el tiempo, que fechar e identificar las instituciones. Esto lo llevó a estudiar la evolución y el funcionamiento de las políticas industriales en 14 naciones, empezando con Gran Bretaña en el siglo XIV, pasando por Prusia desde el XVIII y, desde luego por Estados Unidos, para llegar con Francia, Japón y las economías de Asia Oriental, hasta después de la Segunda Guerra.

Son estas políticas, frente a la crítica apresurada o tendenciosa que se ha hecho de ellas en relación con su capacidad para llevar al desarrollo, las que le marcan al autor la pauta y el período a estudiar. Y lo mismo debe decirse del capítulo institucional, con un mayor alcance de casos y renglones.

Los apartados destinados a examinar los “mitos y las lecciones históricas” de las políticas para el desarrollo industrial son particularmente afortunados, al igual que los párrafos dedicados a la polémica sobre la reciente crisis asiática y las posibles implicaciones que para ella habría tenido el *activismo* histórico de los países de esa región.

Al final de su capítulo sobre instituciones, Chang adelanta una conclusión muy sugerente: que las naciones hoy desarrolladas eran mucho menos avanzadas institucionalmente que los actuales países en desarrollo, en niveles parecidos de evolución económica.

Una comparación de este tipo tiene todos los problemas metodológicos y de información imaginables, pero refuerza las conclusiones enunciadas arriba. Baste aquí señalar algunos ejemplos del ejercicio: (Véase: tabla 3.7, p. 143).

...en 1820, el Reino Unido estaba a un nivel de desarrollo ligeramente superior al de India hoy, pero no tenía muchas de las incluso *básicas* instituciones que India tiene: sufragio universal (ni siquiera sufragio universal para los hombres), un banco central, impuesto sobre la renta, etcétera.

...en 1875, Italia tenía un nivel de desarrollo comparable con el que hoy tiene Pakistán, pero no tenía sufragio universal, una burocracia profesional, un sistema judicial independiente y profesional, un banco central con el monopolio para emitir dinero, ni leyes de competencia, etcétera, que Pakistán ha tenido por décadas.

...en 1913, Estados Unidos tenía un nivel de desarrollo similar al de México en la actualidad. Sin embargo, su desarrollo institucional estaba detrás del que hoy tiene México. Las mujeres no tenían derecho al voto y los negros y otras minorías eran excluidos *de facto* en muchas partes del país. Fue hasta 1898 que una ley federal sobre bancarrotas fue implantada y con apenas dos décadas de anticipación que Estados Unidos reconoció los derechos de autor de los extranjeros (1891). Para esas fechas, Estados Unidos tenía un sistema de banca central muy incompleto y fue precisamente en 1913 que contó con el impuesto sobre la renta; el establecimiento de una ley significativa de competencia (aunque no de gran calidad), tuvo que esperar otro año (1914). Tampoco había entonces reglamentación sobre el comercio de valores o el trabajo infantil, y lo que había en algunos estados era de baja calidad y mal aplicado (pp. 141-144).

IV

La profundidad lograda en el examen de las políticas y las instituciones, le permite a Chang proponer conclusiones que parecerán audaces o atrevidas a algunos, sobre todo si no se considera el amplio soporte histórico del que emanan: "...la actual ortodoxia en materia de políticas, es equivalente al *kicking away the ladder* (de List)...La promoción de la industria infantil (pero no sólo la protección arancelaria, se insiste) ha sido la clave del desarrollo de la mayoría de las naciones. Evitar que los países en desarrollo adopten estas políticas constituye una seria restricción a su capacidad de generar desarrollo económico".

En el caso de las instituciones la situación es más compleja...Muchas de las instituciones que se consideran como *necesarias* para el desarrollo económico en estos días, en realidad fueron en gran medida el resultado más que la causa del desarrollo económico de los países hoy desarrollados. Sin duda, dado que muchas de las

instituciones potencialmente benéficas sólo se desarrollaron después de dolorosas lecciones económicas y luchas políticas, sería tonto por parte de los países en desarrollo no aprovechar las ventajas de llegar tarde, y dar un salto institucional que los pusiera en un nivel superior de desarrollo.

Los beneficios de este ponerse al día en las instituciones no debería exagerarse. Está la cuestión de si la introducción de instituciones en países que no están preparados para recibirlos no implica que tales instituciones no funcionarán tan bien como debieran. Tampoco deberíamos olvidar que los actuales países en desarrollo, en realidad tienen un nivel de desarrollo institucional más alto que el que tenían las naciones hoy desarrolladas cuando tenían un nivel de desarrollo similar a aquéllos.

Desde esta perspectiva, en la medida en que algunas de las instituciones que hoy se les exige a los países en desarrollo pueden ser irrelevantes o incluso dañinas dado su nivel de desarrollo, aparte de que su administración puede ser muy costosa, podríamos también decir que en el discurso dominante sobre el mejoramiento institucional hay un elemento de *kicking away the ladder* (p. 13).

V

Lo glosado hasta aquí, debería respaldar mi invitación formal a la lectura de todo el libro y al examen cuidadoso de los capítulos 2 y 3. Hacerlo, nos permitiría desplegar una mejor y más precisa discusión sobre el desarrollo, que en México todavía está por darse en la profesión y, sobre todo, en los foros donde se hace y discute la política económica. Veinte años han pasado como si nada, en grosero homenaje al tango.

Ubicarnos de una manera actualizada y, digamos, realista, en la metáfora escalera de List y Chang, por ejemplo, nos permitiría hacer una reflexión más sensata sobre las posibilidades y alcances de una política activa de promoción industrial “en medio de la escalera”. Esta política, dados el tiempo transcurrido y los compromisos contraídos dentro y fuera de México en estos 20 años de cambio estructural con el TLC, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), etcétera, tal vez no podría arriesgar demasiado con los aranceles, permisos o cuotas, que acompañaron a la política industrial del pasado. Sí podría, desplegar unas iniciativas fiscales y crediticias, contracíclicas en unos casos pero sobre todo de apoyo al desarrollo tecnológico o a la asociación de productores y em-

presarios, que hasta la fecha han constituido más bien la excepción en el diseño y la aplicación de política y, desde luego, en el debate.

Aquí, más que ningún otro rubro de nuestra desatendida agenda, es donde debería hacerse el mayor esfuerzo de reflexión política e institucional, tomando en cuenta las derivaciones regionales y locales, así como internacionales, que ha provocado la manera como México se incorporó a la globalización en los últimos lustros.

Sobre la cuestión institucional hay sin duda mucho que decir y hacer, pero no sobra usar los puntos de partida sugeridos por Chang al terminar su libro:

Mejorar la calidad de las instituciones es una tarea importante para los países en desarrollo. Sin embargo, hay que hacer dos advertencias: ...

Primera: debemos aceptar que el mejoramiento institucional es un proceso largo y, en consecuencia ser más pacientes con el proceso.

Segunda: que las *buenas* instituciones producen crecimiento sólo cuando se combinan con *buenas* políticas. Por estas, entiendo las políticas que la mayoría de las naciones hoy desarrolladas usaron cuando se estaban desarrollando, más que las que ahora recomiendan a las economías en desarrollo (pp.154-155).

Más aún: "...Resulta altamente problemático el punto de vista hoy dominante de que hay un sólo paquete de instituciones que recoge las 'mejores prácticas'... (las cuales) suelen ser las instituciones angloamericanas..." (p. 151).

En este sentido, y sin negar lo ruinoso de mucho de nuestro panorama institucional real, quizá lo que haga falta en México sea preguntarse qué hacer para que las instituciones existentes operen en función del desarrollo buscado. Qué hacer para que quienes están al frente de las agencias responsables de la vida institucional, sean precisamente eso, responsables ante el público, concientes y capaces de asumir las implicaciones jurídicas y políticas de sus omisiones o abusos. Para realizar esto, más que de grandilocuentes e interminables jornadas de innovación institucional, la *reforma del Estado* entendida como "mínimo-máximo", lo que parece

necesitarse es de una prensa y un Congreso, de unos partidos políticos formales e informales, de una sociedad civil activa y alerta, que pongan la atención y produzcan el ruido necesarios en la dirección adecuada, y contribuyan a crear la transparencia que se requiere para que todos veamos y oigamos lo que se trama en el poder público y privado.

No hay institución que nos exima del compromiso político y de la voluntad de hacer política; nadie lo hará por nosotros. Seguir descubriendo aquí y allá déficit institucionales estruendosos y cada vez más profundos y difíciles de llenar, tal vez sea la manera doméstica de quitarnos la escalera y quedarnos colgados de la brocha. Pero por obra de nosotros mismos.

VI

Como se dijo, el libro abarca muchos países, políticas e instituciones y eso constituye uno de sus principales méritos y atractivos; los otros, son su fácil lectura y la constante recurrencia al matiz, la comparación o la advertencia contra la rápida generalización. Su amplitud en el tiempo y el espacio, puede ser, también, una fuente de sus debilidades más aparentes.

El que mucho abarca poco aprieta, podrá decir el especialista en la historia económica particular de uno u otro país, pero suscitar críticas como ésta es también lo que busca el autor. “Si este libro logra generar un debate sobre las generalizaciones y las particularidades discutidas en él, entonces habrá logrado su propósito principal. No sólo buscamos estimular a los economistas del desarrollo a que reconsideren las bases históricas de sus teorías; también nos gustaría ver a los historiadores económicos hacerse cargo con mayor interés de las implicaciones teóricas de su trabajo” (p. 10).

Ni nuestro perplejo presente, ni la historia económica revisada que nos cuenta Chang, sostienen la euforia con que el mundo recibió los primeros pasos de la globalización actual. Del pasado, tenemos ahora los detallados y sugerentes resultados de la inmersión revisionista de nuestro autor. Revisarlos a nuestra vez, confrontarlos con nuestra experiencia na-

cional y regional, inscribirla en el marco global propuesto, debería ser una tarea prioritaria en nuestro medio.

Las convulsiones que han caracterizado el inicio del nuevo milenio, del *efecto tequila* a la crisis asiática y del vodka y ahora a Argentina, deberían ser argumentos de primera mano para dudar en serio de tanta historia exitosa que nos han contado y que con daños humanos extremos suele desvanecerse en el aire sin avisar. Lo que está en puerta para nosotros, así, es una reflexión histórica que nos lleve a los niveles más específicos y, por ello, más peliagudos, de la elaboración estratégica nacional, la principal responsable, según el Consenso de Monterrey, del desarrollo de los países.

No ha sido ni será fácil hacer algo como esto, como lo muestra la “letra chiquita” del referido Consenso. Para quien tuviese dudas o guardase demasiadas esperanzas, ahí estuvieron también el severo discurso admonitorio del presidente Bush, las condicionalidades no sólo cruzadas sino enrevesadas de que hablaron muchos al calor de las responsabilidades estatales y el diálogo global, etcétera.

El otro consenso, gestado en Washington pero reeditado más de una vez con las reformas de primera, segunda, *n* generaciones, sigue con nosotros en ideas, mitos, costumbres y políticas. También, hay que admitirlo, en la dificultad de leer la historia de otro modo, como lo propone Chang, porque no resulta sencillo y porque, de hacerlo, se torna muy comprometedor pasar de esa lectura a las conclusiones y las propuestas.

Hay, por decirlo rápido, una zona ignota de la reflexión histórica que se ve acosada una y otra vez por ese vector endemoniado que podríamos llamar el tiempo histórico-social. Éste, conforma una matriz en la que las ideas cambian de piel sin pedir permiso y la cultura deja de ser fluido amistoso para volverse laberinto de gustos, aprendizajes buenos y malos, juegos y luchas de poder e intereses creados, ideologías y creencias, con las que también tiene que tejerse la economía política del desarrollo.

Como advierte Chang en sus *contra argumentos* finales, no es fatal que las reglas actuales del juego internacional se mantengan como están, es decir, siempre es posible imaginar campos de libertad, con todo lo acotados que sean, para salir al paso de la tendencia principal asociada a la

globalización al estilo angloamericano. También es claro que los grandes inversionistas internacionales no son, por definición o por la fuerza de las cosas, los únicos factores determinantes de los crecimientos nacionales. El problema principal tal vez siga siendo el de las capacidades domésticas para llevar a cabo un esfuerzo de revisión como el sugerido en el libro.

En particular, parecería necesario abordar la cuestión de unos grupos dirigentes que, en buena medida por sus propias visiones, decidieron seguir el camino del Consenso de Washington, hasta volverse prisioneros de la senda adoptada. En México y en casi toda América Latina, tiene que preguntarse de nuevo de dónde pueden venir los nuevos grupos sociales y políticos dispuestos a encabezar un empeño de esta naturaleza.

En el libro se hace referencia a lo hecho por Federico el Grande en el siglo XVIII, quien llegó a habilitar a burócratas como empresarios para desarrollar la industria en Silesia. Es conocida la experiencia de los hermanos Pereire en Francia, durante el siglo XIX, quienes contaron con todo el apoyo del gobierno para promover industrias y ampliar el crédito industrial. Está, desde luego, el caso de la empresa pública latinoamericana, con su experiencia de claroscuros y derrumbes finales al calor de los cambios estructurales.

Lo que no tiene respuesta fácil, mucho menos inmediata, es el problema que plantean las elites *globalizadas* en la región latinoamericana y en México. Estos grupos al parecer prefieren ubicarse *debajo* de otra escalera, la de la especulación financiera global, protagonizada alegremente por las cúpulas del capital financiero internacional que desplegaron lo que Christopher Lasch llamó, para Estados Unidos, la “revuelta de las elites”.

Develar mitos o desfacer entuertos es indispensable para un pensamiento crítico efectivo. Pero no basta. La acumulación de convicciones, mal fundadas en una historia parcial o hasta inventada, que Chang pone sobre la mesa magistralmente, ha dado lugar, al paso del tiempo, a una acumulación de poder real y no ficticio, que a su vez redefinió nuestra capacidad para lidiar productiva y racionalmente con el tiempo. Reescribir la historia es fundamental, pero sin olvidar que querer volver atrás puede ser también el resultado de una mala lectura de la misma.

VII

Vale la pena concluir estas notas, con lo que Joseph Stiglitz dice en su prefacio a la nueva edición de *La Gran Transformación* de Karl Polanyi, un obligado clásico moderno cuya actualidad e importancia resaltan al calor de la lectura de este valioso libro de Han-Joon Chang.

Las transformaciones rápidas, como las que han sufrido muchos países en desarrollo en estos años, destruyen los viejos mecanismos de mediación social y cobertura, las viejas redes de protección, mientras que propician nuevos conjuntos de demandas antes de que nuevos mecanismos de protección sean desarrollados. Infortunadamente, esta lección del siglo XIX ha sido muy a menudo olvidada por los partidarios del Consenso de Washington. La versión moderna de la ideología liberal.

La ciencia económica y la historia económica, han reconocida la validez de las proposiciones clave de Polanyi (como las anteriores). Pero la política pública, en especial aquella reflejada en el Consenso de Washington y relacionada con la manera como el mundo en desarrollo tiene que hacer su gran transformación, no lo ha hecho... En *estas* transformaciones, los gobiernos de los países hoy industrializados tuvieron un papel activo, no sólo en la protección de sus industrias mediante los aranceles, sino en la promoción de nuevas tecnologías. Incluso hoy, el proteccionismo y la intervención gubernamental están vivos y bien.

Los abogados del neoliberal Consenso de Washington, insisten en que la intervención del gobierno es la fuente del problema y que la clave para la transformación es lograr los *precios correctos* y sacar al gobierno de la economía. Esta ideología no entiende la naturaleza misma de la transformación: una transformación de la sociedad y no sólo de la economía, y una transformación de la economía mucho más profunda que la sugerida por sus prescripciones elementales. Su perspectiva representa una mala lectura de la historia, como Polanyi efectivamente argumenta.

Ante los países en desarrollo, se sostiene la importancia de la democracia, pero apenas se vincula con los asuntos que más les afectan, como los económicos, se les dice: las leyes de hierro de la economía no les dejan mucho campo para elegir; y, dado que a través del propio proceso democrático pueden echar a perder las cosas, se les dice que deben ceder los asuntos económicos clave, por ejemplo los macroeconómicos, a un banco central independiente, casi siempre dominado por representantes de la comunidad financiera; y para asegurar que se actuará conforme a los intereses de dicha comunidad, se les vuelve a decir que deben enfocar su tarea exclusivamente en la inflación, sin que importen demasiado el empleo o el creci-

miento; y para asegurar que sea eso nada más lo que se haga, se les dice: se debe imponer reglas al banco central, como la expansión de la oferta monetaria a una tasa constante; y cuando falla una de estas reglas, se introduce otra como el establecimiento de *objetivos* o *metas* inflacionarias. En breve, así como con una mano se da poder a la gente en las antiguas colonias a través de la democracia, con la otra mano se lo quitamos. (Stiglitz, J. "Foreword", Polanyi, Karl, *The Great Transformation*, 2a Paperback edition, Beacon Press, Boston 2001, pp. xii y ss.)

Los usos de la historia que nos propone Chang, bien podrían darnos pronto otra historia del presente.

Wilson Center, Washington D. C.