

# Los vericuetos del orden internacional: la importación de reformas

David Ibarra

## Introducción

Por algo más de dos décadas el paquete de políticas económicas neoliberales se ha mantenido imperturbable ante las alternancias de gobiernos de distintas inclinaciones a lo largo y ancho de América Latina. A lo más, han surgido propuestas de reformas de segunda y tercera generación encaminadas *a posteriori*, una década después, a llenar las lagunas o imperfecciones de las primeras.<sup>1</sup>

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

Más aún, en varios casos los candidatos presidenciales (Fujimori, Menem) obtuvieron el triunfo a partir de plataformas políticas antineoliberales para luego convertirse en actores singularmente dedicados a instrumentar las reformas del Consenso de Washington. Aun gobiernos socialdemócratas han debido frenar iniciativas de corte distinto a la ortodoxia dominante, ante los riesgos de enajenar

apoyos foráneos o de grupos internos poderosos. De aquí se sigue que las políticas y objetivos de cualquier gobierno, no han sido independientes de la concepción unitaria que fija los denominadores comunes en el continente y, por consiguiente, tampoco de los enfoques de las administraciones precedentes, aun habiendo alternancia política. No es extraño, entonces, que las estrategias resultan casi idénticas a pesar de que cambien los grupos políticos en los gobiernos, falseando la voluntad popular. Por eso importa explicar

cómo se definen los caminos, cómo se eligen las prioridades, los objetivos nacionales, cómo se podrían armonizar los equilibrios económicos externos y los equilibrios sociopolíticos nacionales.

Sin duda está presente la influencia decisoria de las nuevas configuraciones del orden mundial y de sus reglas que no sólo toma impreparadas a las naciones latinoamericanas, sino debilitadas por los efectos de la crisis de la deuda de los años ochenta. Cuando los países se debaten en los ajustes de los ochenta, los organismos financieros internacionales supeditan su apoyo a la satisfacción de determinadas condicionalidades. Se trata de criterios que orientan las políticas nacionales a veces en sentidos distintos a los que habrían elegido los gobiernos de mutuo propio. Obsérvese que dichas reglas se han multiplicado en tiempos recientes y orientado no al desarrollo, sino a promover

Es presidente del Comité Editorial de *ECONOMÍA* UNAM, fue secretario de Hacienda y Crédito Público, director de Nacional Financiera y del Banco Nacional de México, director de la CEPAL oficina en México, y asesor de Petróleos Mexicanos. Ha escrito varios libros y numerosos artículos en revistas especializadas  
<dibarra@prodigy.net.mx>

1 J. Williamson, "What Washington Means by Policy Reform", en *Latin American Adjustment*, J. Williamson, compilador, Institute for International Economics, Washington, 1990 y, P. Kuczynski Williamson, *After the Washington Consensus*, Institute for International Economics, Washington, 2003.

la adopción de las reformas estructurales del orden neoliberal.<sup>2</sup> Empujados por esas circunstancias, los gobiernos adoptan acomodos que los conducen a abrir los mercados y a dismantelar la parafernalia del régimen proteccionista, la del autoritarismo-populismo de los gobiernos y muchos de los instrumentos de la seguridad de trabajadores y empresarios.

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

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

Importa limitar el fraccionamiento de los intereses comunes que antes unía el nacionalismo. Hoy en día, las sociedades latinoamericanas se escinden: los grupos laborales tienen intereses divididos entre el personal de altas calificaciones y los trabajadores no calificados, entre los empleados en el sector moderno de la economía y los informales, entre los ocupados en las grandes empresas y los ubicados en los pequeños y medianos negocios. Otro tanto ocurre en el sector empresarial: unos son los intereses de los inversionistas extranjeros y otros los de los nacionales; unos los de los importadores y otros los de los que producen para el mercado interno; unos de los grandes negocios y otros los de las empresas menores; uno entre el sector real de la economía y otro en el mundo financiero. Análogas fisuras se dan entre los distintos grupos sociales, entre los partidos políticos y entre las provincias y las capitales de los países.

Todo ello se traduce en rompimientos internos, mientras las alianzas tienen lugar entre las élites nacionales y las extranjeras que se manifiestan en atender con puntualidad las exigencias de orden internacional, pero aplazar los acomodos nacionales que aliviarían los enormes costos sociales del

<sup>2</sup> Los programas del Fondo Monetario Internacional han sido criticados por ser restrictivos en exceso, estar orientados a comprimir la demanda y descuidar el desarrollo de los países. Según Feldstein, el Fondo Monetario debería resistir la tentación de usar las crisis cambiarias como oportunidades para forzar reformas en los países. Las críticas al Banco Mundial se han enderezado a haber dejado de lado el financiamiento del desarrollo de proyectos de inversión para centrarse en alentar las reformas globalizadoras y en prestar poca atención a la protección ambiental y al acrecentamiento de la oferta de bienes públicos. (M. Feldstein, "Refocusing the IMF", *Foreign Affairs*, vol.

77, núm. 2, 1998, pp. 20-33; D. Rodrik, "Governing the World Economy: Does One Architectural Style Fit All?", *Brookings Trade Forum*, Susan Collins and Robert Lawrence (eds), Brookings Institution, Washington, D. C., 2000; D. Kapur, y R. Webb, *Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions*, UNCTAD, Discussion Paper Series, núm. 6, Ginebra, 2000; M. Kahn, y S. Sharma, "IMF Conditionality and Country Ownership of Programs", *IMF Working Paper* 01/142, Washington, 2001, y A. Buira, *Challenges to the World Bank and the IMF*, Wimbledon Publishing Co., Londres, 2003.



cambio. Por eso, comienza a surgir desencanto con la democracia, al generalizarse la percepción de que las elecciones nada cambian, que da lo mismo un gobierno que otro.

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

---

### La visión histórica

La primera mitad del siglo pasado atestiguó la desaparición del colonialismo y el derrumbe de algunos regímenes totalitarios. El número de naciones soberanas pasó de 45 a casi 200 entre 1945 y la actualidad.<sup>3</sup> Las ideas dominantes llevaron a crear un numeroso grupo de estados cuya condición de membresía en la comunidad de naciones fue la de responsabilizarse del orden interno y de su desarrollo, dando otro paso en el proceso de occidentalización de los pueblos.

Un poco de historia: la ruptura del pacto colonial supuso cambios medulares en el orden internacional y en la vinculación de las sociedades periféricas al mismo. Muchos de los apoyos y de las vías establecidas de comercio, especialización en la producción y financiamiento con las metrópolis quedaron cancelados o disminuidos. Pero se ganan oportunidades de asociación con una gama más amplia de países desarrollados y, sobre todo, se amplían los márgenes nacionales de la autonomía económica y política. Las ideas libertarias y las pugnas entre los países dominantes suavizan las exigencias de la relación subordinada con el exterior y facilitan la reorientación de las fuerzas internas en función de los intereses del Tercer Mundo.<sup>4</sup>

En ese tiempo, la modernización del Estado se pensaba imprescindible para lograr una estrategia eficaz de desarrollo. Por eso, el nacionalismo y la ingeniería social se postularon como las vías liberalizadoras del desarrollo de las antiguas colonias y, en general del mundo periférico. Eso mismo, junto a los cambios en las estructuras económicas y sociales inducidos por las mudanzas del orden internacional, hicieron necesario abandonar las estrecheces del economicismo para abrazar los conceptos más amplios de la economía política y del desarrollo integrado de lo social.<sup>5</sup> El orden mundial de la época necesitaba de estados legítimos, con capacidad de mantener el orden y buscar el bienestar de sus países.

De otro lado, al término de la Segunda Guerra Mundial, prevenir los posibles conflictos entre naciones, sobre todo entre las superpotencias, lleva a formar el Consejo de Seguridad como el ór-

<sup>3</sup> Ch. Crocker, "Engaging Failing States", *Foreign Affairs*, vol. 82, núm. 5, 2003, pp. 32-45.

<sup>4</sup> Véanse F. H. Cardoso y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1970; C. Furtado, *Development and Stagnation in Latin America: A Structural Approach*, Yale University Press,

New Haven, Conn, 1995; J. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, N. J. 1988; y T. Dos Santos, *Imperialismo y dependencia*, Editorial Era, México, 2003.

<sup>5</sup> Cardoso y Faletto, *op.cit.*

gano político supremo de las Naciones Unidas, garante de la seguridad colectiva internacional, donde el veto de sus cinco miembros permanentes sirvió de barrera al predominio de uno u otro de los grandes bloques que dividían al mundo. A su vez, la pugna competitiva de la Guerra Fría llevada al Tercer Mundo, multiplica tanto los apoyos al desarrollo como las libertades de los gobiernos para conducir los asuntos económicos y sociales de sus países dentro de estilos típicamente keynesianos.

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

Las relaciones de dependencia no necesitan que una sociedad sea colonia para sufrir soberanía limitada, ni la soberanía plena depende de disponer de un asiento en la Organización de las Naciones Unidas.<sup>6</sup> Mientras el Primer Mundo conserve el poder económico, político y militar y sus instituciones generen las ideas rectoras, elaboren las tecnologías, los productos de avanzada y determinen las reglas del orden internacional, los países periféricos podrán tener algún margen de maniobra, sin dejar de estar por ello subordinados. Por lo demás, los relatos de emancipación de estos últimos suelen ser tesis de integración, no de separación; son historias de pueblos excluidos del núcleo principal de naciones que luchan por incorporarse al mismo y a sus reglas. De ahí la enorme fuerza integradora de los paradigmas universales que, además, trae usualmente consigo la formación de alianzas de interés entre las élites de los países dominantes y las de los dominados, hasta formar una relación simbiótica difícil de trascender.<sup>7</sup>

En la segunda mitad del siglo xx, las mudanzas de las economías y las sociedades industriales se aceleran. Las fuerzas de la producción y el comercio transfronterizos crean interdependencias entre países que tropiezan con los resguardos propios de las soberanías nacionales. A la vez, surgen actores privados o semipúblicos que hacen palidecer al poder de los gobiernos nacionales. Al propio tiempo, el derrumbe de los países socialistas se torna en otro elemento central del cambio de realidades y paradigmas al cancelar la bifurcación de los planteamientos ideológicos de los primeros años de la posguerra.

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

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

En ese último terreno se han dado progresos innegables reflejados en el retroceso de los regímenes autoritarios de la periferia que, sin embargo, deja trancos la frecuente ausencia de desarrollo

6 B. Badie, *L'état importé: L'occidentalisation de l'ordre politique*, Librerie Arthème Fayard, París, 1992.

7 E. Said, *Culture and Imperialism*, A. Knopf, Nueva York, 1993.



sostenido, o la imposibilidad de atender a las demandas de la población en términos de empleo, ingreso, seguridad o acceso a servicios sociales. En cierto grado, lo que el orden político formaliza, resulta desmantelado por los trastornos del cambio económico. Ahí se localizan las tensiones provocadas por el supuesto irrealista de la independencia entre los fenómenos económicos y los sociopolíticos, disociación necesaria cuando se quiere mantener la ilusión de soberanías nacionales intocadas por el nuevo orden internacional.

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

El abandono de las metas de crecimiento del Tercer Mundo contrasta con el énfasis y los esfuerzos puestos en abatir las tensiones inflacionarias y crear un clima propicio a las corrientes transnacionalizadas de comercio o de inversión. La concentración de los esfuerzos en estabilizar los precios en todo el planeta ha sido enormemente persistente y exitosa. La inflación mundial de casi 16% en 1985-1989 y de más de 30% entre 1990 y 1994, se ha reducido a 4% en el lapso de 2000-2003. Entre el primero y el último período, el alza promedio de precios declinó de 4 a 2 por ciento en las naciones avanzadas, de 48% a menos de 6% en las economías en desarrollo y en América Latina de 186 a 8 por ciento. En ese logro se han invertido innumerables reformas institucionales, cambios de políticas y sacrificios sociales. Baste señalar la abolición de fronteras, la desregulación y la declinación de los monopolios nacionales, la independencia de los bancos centrales o la disciplina fiscal extrema, llevada a cancelar toda acción anticíclica.<sup>8</sup>

Menor esfuerzo se ha puesto en elevar y emparejar el crecimiento del mundo. La economía planetaria se encuentra en una fase de desarrollo titubeante; creció a razón de 3.6% anual entre 1985 y 1989, bajó a 1.4% entre 1990 y 1994 para hacerlo en 3% entre 2000 y 2003, mientras América Latina apenas alcanzó 1.5% en esos últimos cuatro años. En promedio el acrecentamiento del ingreso per cápita entre 1975 y 2000 muestra que la brecha de atraso se amplía: los países de alto desarrollo humano registraron 2.1% por año, 1.6% las zonas intermedias y 0.5% las naciones más pobres. América Latina también perdió terreno al expandirse el producto por habitante apenas a 0.7% anual en ese cuarto de siglo.<sup>9</sup>

La tensión posmoderna entre las demandas del orden universal y las de las democracias internas, erosionan al basamento del nacionalismo, como fuente primaria de identidad y de unidad ciudadana en torno a metas colectivas, como las del desarrollo o la defensa de intereses propios. En los últimos dos decenios al menos en América Latina se han satisfecho puntualmente las primeras demandas, mientras se ha aplazado de manera sistemática la satisfacción de las segundas. Es paradójico observar la convivencia de la búsqueda de la democratización de los estados periféricos con el embate despiadado al nacionalismo que, quiérase o no, capta la imaginación, el sentir popular y, sobre todo, plantea lograr el autogobierno de la sociedad. Desde hace dos décadas en América Latina se transfieren funciones estatales importantísimas a la mano invisible de los mercados globaliza-

<sup>8</sup> K. Rogoff, *Globalization and Global Desinflation*, Paper Prepared for the Federal Reserve of Kansas City, Jackson Hale, Wy, 2003.

<sup>9</sup> PNUD, *Human Development Report 2002*, Naciones Unidas, Oxford University Press, Nueva York, 2002.

dos, se renuncia al uso de los principales instrumentos de la ingeniería social y a las políticas subyacentes de desarrollo y empleo.<sup>10</sup> En consecuencia, los países quedan librados a que la inversión foránea y la extranjerización de las mejores empresas nacionales aporten los recursos para sostener —y sólo temporalmente— el andamiaje económico del reformismo neoliberal de primera, segunda o tercera generación, mientras las estructuras sociales y, consecuentemente, el prestigio de la misma democracia siguen derrumbándose. Todavía está viva la crítica ideologizada que atribuye toda suerte de desaciertos al Estado y toda clase de virtudes a la mano invisible de los mercados, a pesar de ser sorda esta última a casi todos los reclamos ciudadanos de los países en desarrollo.

Por consiguiente, las tensiones sociales asociadas al paradigma dominante ya son inocultables. Así lo atestiguan desde la descomposición social y los síntomas de ingobernabilidad que plagan a las zonas subdesarrolladas, las violaciones a los toques presupuestarios de los miembros de la Comunidad Europea, hasta los fracasos de las reuniones de Seattle y Cancún de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Lo atestigua también la permanencia del hambre, la pobreza y la enfermedad en vastas regiones del mundo,<sup>11</sup> incluyendo segmentos de las naciones industrializadas.

Quiérase o no, la globalización y sus exigencias han cerrado las vías de incorporación al mundo industrializado que siguieron histórica, evolutivamente los nacionalismos de Alemania, Japón o del propio Estados Unidos. Los márgenes de maniobra se han estrechado y cambiado de naturaleza, por cuanto las reglas internacionales en boga no admiten proteccionismo industrial y subsidios, ni empresas públicas y prelación económica o déficit gubernamentales. Esos privilegios son exclusivos de los países avanzados, como lo demuestran sus políticas anticíclicas o el proteccionismo otorgado a su agricultura e industria. Por esos y otros motivos sus déficit presupuestarios son altos en comparación a los permisibles en la periferia (Estados Unidos 5 a 6 por ciento del PIB, Alemania 3 a 4 por ciento, Francia 3 a 4 por ciento, Japón 7%)<sup>12</sup> y a la vez se permite la absorción pública de pérdidas de las grandes empresas de esos países (Chrysler, Air France, savings and loans associations, Capital Risk Management Fund, bancos japoneses, entre otras).<sup>13</sup> De la misma manera, los gobiernos del Primer Mundo mantienen o crean medidas proteccionistas en atención a presiones políticas o electorales internas que violan el espíritu o la letra de acuerdos y leyes internacionales. La negativa a suprimir los subsidios agrícolas, la lenta apertura de los mercados de textiles o las recientes acciones protectoras del gobierno de Estados Unidos (acero, entre otras), tipifican notorias asimetrías en el régimen de comercio en perjuicio sobre todo de los países periféricos.

En nuestros días, una vía de incorporación al desarrollo, de acceso futuro al Primer Mundo, es la seguida por la India, China, o por las economías del sudeste asiático. Esos países han sido ortodoxos en la defensa de sus intereses y heterodoxos en la observancia de las reglas paradigmáticas universales. Elite y gobiernos de esos países se han unido con el propósito de implantar estrategias de desarrollo, crear centros de poder económico, políticas industriales, subsidios, reducciones impositivas, inversiones y, a la par, mezclar mejoras en el bienestar de la población con políticas sociales a veces represivas. Así, han debilitado las relaciones de dependencia económica y tecnoló-

<sup>10</sup> D. Ibarra, "México: Transición sin desarrollo", conferencia dictada en el Foro Económico Nacional en la Universidad Nacional Autónoma de México, 14 de agosto de 2003.

<sup>11</sup> Conforme a las Naciones Unidas más de 1 150 millones de personas sobrevivían con menos de un dólar por día en 1999, PNUD, *op. cit.*, 2002.

<sup>12</sup> Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, Washington, septiembre 2003 y OCDE, *Economic Outlook*, París, 2003.

<sup>13</sup> Ho Y. y T. Lin, "Structural Adjustment in Free Market Economy", en H. Patrich, compilador, *Nine Industrialized Economies*, Columbia University Press, Nueva York, 1991, pp. 257-310.



gica, ganado márgenes de maniobra, a la par de aprovechar en su beneficio la apertura universal de mercados.<sup>14</sup>

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

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

En América Latina las posibilidades parecen ser menores, pero no inexistentes. Centroamérica no ha podido acceder a la etapa de la integración política o siquiera a la de convergencia de las políticas económicas. El experimento del Mercado Común y de la posible unión política que le seguiría –ya existe un parlamento centroamericano–, ha resultado paradójicamente frenada por la abolición de las fronteras en escala universal y por la multiplicidad de las reglas del nuevo orden mundial, diseñadas para estados nacionales. Los países del Mercosur tienen mejores perspectivas dado el tamaño conjunto de Brasil y Argentina, pero enfrentan, además de las secuelas de crisis, disparidades políticas y de estrategias económicas que no parece sencillo conciliar, especialmente frente a las tensiones del orden internacional y el proyecto continental de libre comercio, auspiciado por Estados Unidos. En México hay oportunidades desaprovechadas, dada la proximidad y la integración con los mercados amplísimos de América del Norte. En síntesis, la capacidad de forjar con libertad el futuro latinoamericano, parece enfrentar influencias hegemónicas que obstaculizan la formación de sistemas innovativos propios. Mayores trabas entorpecen la evolución de África y del mundo árabe-musulmán, pero aun ahí surgen iniciativas.

Sea como sea, las alternativas abiertas al desarrollo independiente se angostan<sup>15</sup> y, contra todo nacionalismo, conducen casi inexorablemente a la incorporación política de los países tercermundistas a los bloques de integración multinacional que probablemente dividirán al mundo del futuro y que estarán en condiciones, más parejas para competir entre sí. Desde luego, el avance del paradigma globalizador de la posmodernidad producirá pérdidas significativas en la diversidad cultural, social y económica del mundo, así como lejanía ciudadana de las decisiones que más afectan la vida social, sobre todo de los grupos que resultarán absorbidos por los núcleos hegemónicos de poder. El proceso de fusión o integración de países ya se encuentra avanzado en Europa, menos en América del Norte, y todavía podría tropezar con trabas, resistencias y hasta prejuicios étnicos en diversas zonas del mundo.

<sup>14</sup> A. Amsden, *The Rise of the Rest: Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press, Nueva York, 2001.

<sup>15</sup> Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder*, Wimbledon Publishing Co., United Kingdom, 2002.

Visto a futuro, eso mismo, unido al abandono paulatino del multilateralismo de los grandes centros económicos y políticos del mundo, hace vislumbrar la vuelta a un mundo multipolar no tan distante con todas sus ventajas e inconvenientes.<sup>16</sup> De otro lado, las insuficiencias y descalabros del neoliberalismo económico, y del combate al terrorismo, auguran el regreso –por remoto que parezca– de la economía política en el sentido de crear una relación más equilibrada entre economía y sociedad, entre Estado y mercado, entre derechos individuales y derechos colectivos o derechos humanos básicos.

### La importación de reformas

Los modelos y paradigmas económicos que importamos no son inmutables, cambian con las circunstancias y con las inevitables confrontaciones entre pronósticos y resultados. A título ilustrativo me referiré a la evolución de las concepciones de los países industrializados –que hacemos nuestras– en torno al desarrollo del mundo periférico. En ellas es frecuente destacar de modo generalizado y simplificado algún obstáculo fundamental al progreso por encima de cualquier otra prelación.

La historia permite esclarecer estas cuestiones. Entre 1940 y 1950 el subdesarrollo se explicaba por la insuficiencia de la inversión y el ahorro que había de suplirse con fondos internacionales. Elevando la formación de capital –se pensaba– se tornaría factible mover a los factores productivos de los sectores de baja a los de alta productividad. El comercio internacional se consideraba bueno, pero insuficiente para abrir las puertas del desarrollo; por eso, se admitía el proteccionismo a las industrias incipientes y déficit moderados en las cuentas externas cubiertas con la inyección foránea de capital. Asimismo, se admitía el trasvase de recursos de las actividades tradicionales a las modernas, con el respaldo de políticas industriales activas, aunque se revirtieran en déficit fiscales, siempre y cuando fuesen pequeños.

Algo se perfeccionó en los planteamientos durante los siguientes años (sesenta y mitad de los setenta), cuando se descubre que la insuficiente oferta de cuadros empresariales limitaba la absorción de los recursos del exterior y la eficacia de las medidas promocionales de los gobiernos y de los organismos internacionales. En esa lógica, a los programas gubernamentales incorporaron, el fomento deliberado a la formación empresarial y medidas para suplir sus diferencias. Se persuade a los países periféricos a crear bancos de desarrollo, alentar inversiones conjuntas en áreas estratégicas de la economía y a fortalecer la capacidad nacional de preparación y evaluación de proyectos. Contrariamente a lo que se hace hoy, el Banco Mundial promovió la instalación de bancos de desarrollo a lo largo y ancho de América Latina, creó la Corporación Financiera Internacional –que respalda a empresas y proyectos privados– y al Instituto de Desarrollo Económico dedicado a la formación de los cuadros empresariales. Hasta aquí los cambios paradigmáticos pueden caracterizarse como afinamientos que no rompen con las tesis medulares del orden internacional del inicio de la posguerra, del keynesianismo.

De ahí en adelante, las recomendaciones del Primer Mundo a los países periféricos se alteran radicalmente hasta permear el meollo de las políticas económicas de los países. Ahora, el obstáculo central deja de ser la falta de ahorro, inversión o capacidad empresarial, eso es *peccata minuta*. El nuevo diagnóstico sitúa el problema en una estructura distorsionada de precios que limita la absorción de mano de obra y genera tasas subóptimas de expansión del producto. La raíz del fenómeno se atribuye al intervencionismo estatal que empeora la asignación de recursos, propicia el uso de téc-

<sup>16</sup> P. Kennedy, *Preparing for the Twenty-first Century*, Random House, Nueva York, 1993; M. Connelly y P. Kennedy, "Must it be the Rest Against the West?", *Atlantic*

*Monthly*, vol. 274, núm. 6., 1994, pp. 61-83; C. Kupchan, *The End of the America Era*, A. Knoff, Nueva York, 2003.



nicas de alta densidad de capital y da lugar a rentas improductivas amparadas en el favor oficial. Por consiguiente, el remedio debe encontrarse en exportaciones competitivas con alto contenido de mano de obra. Al efecto, se recomienda abrir los mercados, suprimir los subsidios y el conjunto de las medidas proteccionistas, incluida la participación estatal en la producción. Poco importa el rezago tecnológico o las deficiencias de las redes comerciales de los países periféricos, el mercado acabaría por revelar las auténticas ventajas comparativas de cada país.

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

En la práctica, sin embargo, el acrecentamiento del comercio exportador no es instantáneo, ni es fácil convertirlo en motor de las economías en desarrollo. En cambio, la abolición de fronteras suele venir acompañada de una avalancha de importaciones, destructiva de las empresas vernáculas y proclive a la formación de enclaves exportadores privilegiados. Y la inversión extranjera en lugar de crear nuevas producciones y empleo, muchas veces se limita a extranjerizar a los mejores recursos y empresas nacionales. Además, esa inversión difícilmente puede sustituir a la inversión pública en infraestructura o en capital humano, ni a la oferta de muchos bienes y servicios no comercializables (como energéticos, transporte o servicios esenciales para la producción) y mucho menos definir por sí misma la estrategia de inserción a largo plazo de un país en las estructuras de los mercados mundiales.

Sea como sea, la visión de los centros toma preeminencia. Los países latinoamericanos liberalizan los mercados y desregulan, en la creencia de abrir las puertas a un desarrollo rápido o de ganar el beneplácito del Primer Mundo. Sin embargo, las esperanzas no concuerdan con las realidades, el ritmo de desarrollo latinoamericano en más de dos décadas (1980-2000) se reduce a la mitad del que se alcanzó en los 30 años anteriores y se produce desempleo, marginación y desajustes monstruosos en el mercado de trabajo. De ahí surgen reformulaciones paradigmáticas.

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

El revisionismo de las recomendaciones del Primer Mundo cobra vitalidad en la segunda mitad de los noventa. Otra vez, la confrontación de los magros resultados y los enormes costos sociales de las reformas aperturistas latinoamericanas frente al éxito de los gobiernos activistas de Asia, condujeron a redescubrir al Estado como agente conductor de la transición globalizadora. Sin buen gobierno (*good governance*), las reformas no rendirían los resultados esperados, ni propiciarían el desarrollo de los países periféricos. Se acierta, pero no en medida suficiente, ya que el juego democrático no puede reducirse a cuestiones de eficiencia administrativa como se plantea. A regañadientes se comienza a aceptar que el Estado y la política tienen funciones inescapables en la conducción de las reformas políticas internas y del relacionamiento externo.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Banco Mundial, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 1993; Banco Mundial, *World Development Report*

1997: *The State in a Changing World*, Oxford University Press, Oxford, 1997; J. Stiglitz, "More Instruments and Broader Goals: Moving Towards The Post-Washington

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

La última migración paradigmática auspiciada por las organizaciones financieras internacionales —no compartida por todo el Primer Mundo— parece elevar a prioridad internacional el combate concertado a la pobreza. Frente al hecho de que la descomposición social en vez de ceder, se acentúa, la pobreza deja de verse como el producto exclusivo de errores de los gobiernos y de la sobre-regulación de los mercados, para atribuirle también a efectos sistémicos del nuevo orden internacional.

El salto cualitativo fundamental se plasma en el *Informe de Desarrollo Mundial 2000-2001*. Ahí se propone una triple estrategia que trasciende de lo económico para abordar lo político. Se recomienda multiplicar las oportunidades económicas de los pobres, promoviendo el fortalecimiento de los ingresos derivados de sus escasos activos (tierra y educación) mediante políticas de mercado y de extramercado. De otra parte, se apoya el fortalecimiento de las redes de seguridad social a fin de reducir la extrema vulnerabilidad de la población excluida. En tercer lugar, se sugieren reformas que transferirían poder político a los pobres con el propósito de hacer a las instituciones públicas más proclives a atender sus demandas. Por último, se admite que las sendas al desarrollo, a la erradicación de la pobreza son múltiples y que han de obedecer a las prelación nacionales. Comienzan a aceptarse los inconvenientes de recomendar políticas estandarizadas frente a la diversidad de las especificidades históricas e institucionales de cada país, ni situarse en compartimentos estanco, sin influencias recíprocas, los espacios de la reforma económica, social y política.

El salto es enorme por cuanto se admite que las relaciones de mercado, en tanto esfera de competencia de actores privados individuales —actuando estratégicamente en la obtención de beneficios—, han de ser tamizadas y complementadas por relaciones políticas, sustentadas en una lógica muy diferente, la soberanía popular, el estado de derecho y otras prácticas de la participación y la formación de consensos democráticos.<sup>18</sup> Aquí reaparece nitidamente la tensión subyacente, no resuelta, entre valores del mercado y valores de la democracia.

Mucho se dice sobre lo que las naciones periféricas deben hacer para lograr el éxito en su acceso al mundo globalizado. Pero poco se adelanta en emparejar las condiciones de competencia, en crear las instituciones que limitan los efectos polarizadores del juego libérrimo de los mercados, es-

---

Consensus", *Wider Annual Lecture*, Helsinki, 1998; J. McGuire, "Rethinking Development in East Asia and Latin America", *Pacific Council on International Policy*, Los Angeles, Ca., 1997; D. Ibarra, *Testimonios críticos*, Cántaro Editores, México, 2001; M. Abramovitz, *Thinking About Growth and Other Essays on Economic Growth*, Cambrid-

ge University Press, Cambridge, Mass., 1989 y D. Rodrik, "Getting Intervention Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich", *Economic Policy*, 1995, pp. 55-107.

<sup>18</sup> T. McCarthy, "Ideal and Illusions: On Reconstruction and Deconstruction" en *Contemporary Critical Theory*, The MIT Press, Cambridge, Mass, 1995.



to es, en crear una arquitectura institucional de alcance también transnacional que humanice y haga sostenible el desarrollo. Hace más de 20 años el Informe Brandt planteó acciones políticas indispensables al afirmar la necesidad de conceder a los países del Sur una participación más equitativa en el poder y la toma de las decisiones internacionales, permitir el crecimiento de sus centros de producción, regular las prácticas de las empresas transnacionales, atemperar la carga de las deudas, impulsar el desarrollo.<sup>19</sup>

Como se ve, el paradigma primermundista del desarrollo no ha cesado de evolucionar y, con él, inducidas, cambian las instituciones y políticas del mundo periférico pagando el costo de crear enormes disonancias con sus realidades. El gran salto del siglo xx ocurre cuando se sacrifican las soberanías económicas nacionales en aras de la reforma aperturista y de la devolución de funciones al mercado que subordina los objetivos de cada país a las metas del mundo globalizado. Por eso, la ayuda al desarrollo pasa del financiamiento de proyectos de inversión a impulsar, sin tapujos, la reforma neoliberal. Hoy se insiste en mantener los parámetros de esa última reforma y añadir el combate a la pobreza, como si no tuviesen contradicciones entre sí.<sup>20</sup>

Las mudanzas en las concepciones internacionales sobre el desarrollo en cierta medida derivan del mejor conocimiento de los problemas, sin dejar de responder en primera instancia a los cambiantes intereses de los poderes que las construyen y reconstruyen. Se han completado y afinado los planteamientos, como lo demuestra la identificación de las llamadas reformas de segunda y tercera generación —que en rigor debieran haber acompañado o precedido a las impulsadas en primer lugar—, pero aún están lejos de abarcar los complejos dilemas de la transición neoliberal de los diferentes países periféricos<sup>21</sup> entre los que destaca la implantación de un nuevo equilibrio estable entre las funciones de mercado y las del Estado.

Veamos un caso típico. La apertura financiera o integración financiera global, como ahora se le llama, se llevó a efecto en el grueso de los países latinoamericanos suponiendo, sin corroboración, que tendría efectos positivos en el crecimiento de las economías y en profundizar los flujos de financiamiento. Con posterioridad, los estudios empíricos emprendidos por el Fondo Monetario Internacional<sup>22</sup> concluyen que no se encontró una relación robusta, significativa, entre la integración financiera y el desarrollo. Además, se comprobó una frecuente asociación entre la liberación financiera y el acrecen-

**19** Informe Brandt, *North-South: A program for Survival*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1980.

**20** Como se dijo, la distribución de los fondos internacionales al combate a la pobreza, depende de la calificación de *good governance* que reciban los países, exigidos de satisfacer los ingredientes básicos de la reforma neoliberal. Según el Banco Mundial "Although some empirical controversies persist, government performance is increasingly accepted by researchers and specially by policymakers and a guide to aid allocation. Government performance is generally agreed to include economic policy, other anti-poverty programs, and the quality of governance and institutional capacity" (Banco Mundial, *Global Development Finance*, Washington, 2001, p. 93). Los nuevos ingredientes paradigmáticos, no borran por entero la vinculación de la ayuda con la realización de reformas auspiciadas por el Primer Mundo desde el Consenso de Washington, sino se les suman aditivamente.

**21** A los componentes paradigmáticos del Consenso de Washington (J. Williamson, "What Washington Means by Policy Reform", en *Latin American Adjustment*, John Williamson, compilador, Institute for International Economics, Washington, 1990), se han adosado una multitud de nuevas reformas que impulsan una transformación institucional profunda (buen gobierno, reforma al sistema judicial, reforma a los derechos de propiedad, reforma laboral, erradicación de la corrupción, reforma al sistema regulatorio), que de instrumentarse supuestamente harían buenas a las medidas iniciales del propio Consenso.

**22** K. Rogoff, *et alia*, *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, International Monetary Fund, Occasional Paper núm. 220, Washington, 2003, y M. Agosin y R. Ffrench-Davis, *The Tobin Tax*, Ul-haq compilador, Oxford University Press, Oxford, U.K., 1996.

tamiento de la volatilidad del consumo –variable que se consideró mide mejor el bienestar de la población que el producto– de los países periféricos, o la proclividad a crisis y contagios. Chile, con pequeños controles de capitales, pudo librarse de los graves problemas procíclicos derivados de las oscilaciones en los flujos foráneos de financiamiento de corto plazo.

De otro lado, las investigaciones del Fondo Monetario parecen señalar un umbral mínimo, organizativo e institucional antes del cual la integración financiera no aporta mucho y acaso puede causar perjuicios a los países. Eso ocurre cuando no se tiene una sólida infraestructura legal y de supervisión, buen gobierno corporativo y bajos niveles de corrupción, etcétera. Todos esos requisitos, difícilmente podrían satisfacerlos la mayoría de los países periféricos, por su condición de atraso y por cuanto sus instituciones guardaban correspondencia con el sistema de proteccionismo financiero anterior y no con el de plena libertad financiera interna y externa. En consecuencia, el armazón institucional indispensable de la transición estaba ausente, era incompleto o incipiente, además de corresponder con frecuencia a estadios de desarrollo no alcanzados por los propios países periféricos. La debacle bancaria mexicana ilustra nitidamente la disonancia histórica entre reformas y marcos institucionales rezagados.

En conclusión, cabe notar la inconstancia de los paradigmas del Primer Mundo, lo imperfecto de las instituciones transnacionales y de sus concepciones sobre la manera de armonizar sociedad y desarrollo de los países periféricos con su inserción obligada al nuevo orden mundial. Las economías se integran, se hacen interdependientes, pero las instituciones transnacionales que mitiguen los excesos polarizadores del mercado, están por crearse o son en extremo incipientes. De ahí la necesidad de proceder con cautela antes de abrazar irreflexivamente las reglas paradigmáticas que buscan imponerse. Los modelos importados suelen pecar de simplismo al no considerar las influencias recíprocas entre el dominio económico, el político y el social; y también quedan en falla al estandarizar políticas y reformas, con olvido de las peculiaridades históricas, institucionales, o del grado de desarrollo alcanzado en cada país. En consecuencia, dichos modelos no debieran verse como dogmas inamovibles, sino como guías maleables de convivencia internacional en donde insertar y resguardar los objetivos e intereses propios. En última instancia, el éxito de los programas de modernización y desarrollo reside en que surjan de planteamientos compartidos al interior de cada país, no en la copia de ideas foráneas aplicables a cualquier nación.<sup>23</sup> Ese y no otro fue el camino que siguieron Estados Unidos, Alemania o Japón en su acceso al mundo industrializado o el que siguen Corea, Taiwan, China y la India en nuestros días<sup>24</sup>

<sup>23</sup> En las nuevas reglas de la condicionalidad aprobadas por el Consejo Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional a fines del 2002, ya comienzan a tomarse en cuenta esos criterios (FMI, "Guidelines on Conditionality", *Principles, Modalities, Evaluation and Review*, septiembre de 2002, IMF Web site).

<sup>24</sup> F. Bourgin, *The Great Challenge: The Myth of Laissez-Faire in the Early Republic*, Harper & Row, Nueva York; F. List, *The National System of Political Economy*,

Longmans, Green, Londres, 1985; Banco Mundial, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 1993; A. Amsden, *The Rise of the Rest*, Oxford University Press, Nueva York, 2001; T. Skocpol, et alia, *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, Cambridge Mass., 1985 y R. Komiya, et alia, *Industrial Policy in Japan*, Academic Press, Nueva York, 1985; Stiglitz, J. Yusuf, S. (2003), *Rethinking the East Asia Miracle*, Oxford University Press, Nueva York, 1988.