



La promesa de las instituciones globales

Stiglitz, Joseph. "La Promesa De Las Instituciones Globales". En *El malestar en la globalización*, 27 - 48. Madrid: Taurus, 2002.

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? 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 In-

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

ternet, 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.

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 comu-

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*.

nistas. 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. 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

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. Una cláusula del acuerdo contemplaba la conversión del GATT en la OMC.

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 ex-

cesos, *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 mue-

ran 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 sobre todo 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 eco-

nómicas 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 congregados 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, reporta 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,

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.

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, 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 li-

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.

bre 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 econo-

mías 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 zozobrarán 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 incursionado: 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 de 1997 las políticas del FMI

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).

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. Ya 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 antes 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.