Revista internacional de ciencias sociales

diciembre 2000 166

El debate sobre el desarrollo: más allá del Consenso de Washington

Tema del número

Este número (166): El debate sobre el desarrollo: más allá del Consenso de Washington

La expresión "Consenso de Washington" fue acuñada por John Williamson en 1990, cuando definió algunas orientaciones para la reforma de la política económica, respecto de las cuales consideraba que se había alcanzado un consenso notable en los grandes organismos internacionales con sede en Washington. Incluían: la disciplina fiscal; la utilización del gasto público para promover un alto crecimiento y una redistribución de los ingresos; la privatización de las empresas estatales; la liberalización de los tipos de interés, los tipos de cambio, el comercio y la inversión extranjera directa; la desreglamentación de los obstáculos a la libre competencia; la reforma fiscal y la garantía de los derechos sobre los bienes.

Hay quienes piensan que estos criterios son fundamentalmente erróneos. Otros opinan que es menester equilibrarlos con otras consideraciones, como la sostenibilidad del desarrollo y la preocupación por el medio ambiente, el fortalecimiento de los procedimientos democráticos, el establecimiento de instituciones racionales y la reducción de las disparidades extremas. Según otros, no se trata solamente de definir criterios y políticas, sino de determinar el modo de plasmarlos en la práctica. Estos son los temas que se examinan en este número de la *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, con una amplia variedad de puntos de vista. Sus artículos son versiones revisadas de ponencias presentadas en una conferencia internacional organizada por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, en cooperación con el Programa MOST de la UNESCO, los días 16 y 17 de junio de 1999 en la Sede de la UNESCO, en París.

Número anterior (165): Las migraciones internacionales 2000

Consejera editorial: Serim Timur

Próximo número (167): El federalismo

Consejero editorial: Ronald Watts

Editorial

La expresión “Consenso de Washington” fue acuñada por John Williamson en 1990. En una publicación de gran repercusión (Williamson, 1990) definió algunas orientaciones para la reforma de la política económica, en particular en los países latinoamericanos, sugiriendo asimismo que ya se había alcanzado un consenso notable en estos ámbitos en el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos con sede en Washington. Dichos ámbitos eran:

- Disciplina fiscal,
- Utilización del gasto público para promover un alto crecimiento y una redistribución de los ingresos,
- Privatización de las empresas estatales,
- Liberalización de los tipos de interés, los tipos de cambio, el comercio y la inversión extranjera directa,
- Desreglamentación de los obstáculos a la libre competencia,
- Reforma fiscal, con una reducción de los tipos marginales mínimos y una base imponible ampliada,
- Garantía de los derechos sobre los bienes.

Como señaló Williamson en un debate reciente, esta lista reflejaba la convicción de que se había logrado un consenso en torno a que la clave de un desarrollo económico rápido residía no sólo en los recursos naturales de un país, o en su capital físico o humano, sino también en las políticas económicas aplicadas. Concretamente, se trataba de “un intento por determinar cuáles de las iniciativas políticas dimanadas de Washington durante los años de la ideología conservadora habían logrado integrarse en el cauce intelectual principal, en lugar de ser descartadas después de que Ronald Reagan hubiera abandonado el escenario político” (Williamson, 1999).

Los comentadores y periodistas retomaron rápidamente la expresión, que emplearon con preferencia a otras, como “convergencia universal” y “consenso de un solo mundo”, también utilizadas entonces para designar esencialmente los mismos temas de interés político. Una vez que la expresión entró en el dominio público, se amplió su esfera de aplicación. Propuesta originalmente en relación con América Latina, pasó a aplicarse a todos los países en desarrollo, e incluso a los desarrollados. Se centró más en la privatización y la liberalización, dejando un poco de lado los demás componentes. Para muchos, se ha convertido en un sinónimo de “neoliberalismo” o de lo que George Soros ha denominado el “fundamentalismo del mercado” (Soros, 1998) -en otras palabras, de las versiones más extremas de “Reaganomics”, que nunca fueron aceptadas por el Banco Mundial o el FMI.

Por consiguiente, un debate serio sobre el Consenso de Washington debe alejarse rápidamente de la mera expresión para dedicarse a sus aspectos esenciales. ¿Qué tipos de política fomentan realmente las instituciones internacionales, y cuáles son sus resultados hasta el presente? ¿En qué medida su aplicación tuvo consecuencias no intencionales e imprevistas? ¿A qué tipos de política han de sustituir, y cuál fue su grado real de éxito?

El “Consenso de Washington” constituye un paradigma en el marco del cual vive la mayoría de nosotros, pero ya no se puede decir que sus formulaciones den cuenta de una identidad de opiniones. Para algunos críticos, sus criterios son fundamentalmente erróneos. Otros opinan que es menester equilibrarlos con otras consideraciones, como la sostenibilidad del desarrollo y la preocupación por el medio ambiente, el fortalecimiento de los procedimientos democráticos, el establecimiento de instituciones racionales y la reducción de las disparidades extremas. Según otros, no se trata solamente de definir criterios y políticas, sino de determinar el modo de plasmarlos en la práctica. Teniendo en cuenta que se pueden aplicar incorrectamente políticas acertadas, y que políticas defectuosas se pueden poner en práctica con relativa sagacidad, ¿cómo se pueden distinguir las primeras de las segundas?

Estas son algunas de las cuestiones que se examinan en este número de la *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, con una amplia variedad de puntos de vista. Sus artículos son versiones revisadas de ponencias presentadas en una conferencia internacional titulada "Más allá del Consenso de Washington”, organizada por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, en cooperación con el Programa MOST de la UNESCO, los días 16 y 17 de junio de 1999 en la Sede de la UNESCO, en París.

David Makinson

Traducido del inglés

Referencias

SOROS, George 1998. *The Crisis of Global Capitalism.* Nueva York: Public Affairs

WILLIAMSON, John 1990. “What Washington means by policy reform”, en J. Williamson (dir. publ.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

WILLIAMSON, John 1999. “What should the World Bank think about the Washington Consensus?” Washington: World Bank.

Los autores son responsables de la elección y presentación de los hechos que figuran en esta revista, del mismo modo las opiniones que expresan no son nesariamente las de la UNESCO y no comprometen a la Organización.

Nota biográfica

Rubens Ricupero es Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Anteriormente, ha sido Ministro de Medio Ambiente y Asuntos de la Amazonía, y Ministro de Finanzas. También ha representado a su país en las Naciones Unidas, en el Banco Mundial, el FMI y el GATT. Ha sido profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Brasilia y en el Instituto Río Branco. Es autor de varias obras y ensayos sobre relaciones internacionales.

El desarrollo con rostro humano

Rubens Ricupero

Es penoso terminar un siglo (y también un milenio) con una guerra que se suma a una profunda crisis económica en medio de brotes recurrentes de pánico alimentario.

Las guerras, las crisis y los pánicos alimentarios tienen un efecto común: producen miedo, ansiedad, inseguridad. Lo hacen no sólo infligiendo sufrimientos reales, sino también amenazando con quitarnos la posibilidad de tener cualquier tipo de futuro. Como vivimos casi tanto para el futuro como para el presente, es difícil contemplar la vida si no hay la perspectiva de un futuro mejor.

Si queremos evitar la terrible conclusión de Eliot de que "Los ciclos del Cielo en veinte siglos // nos alejan de Dios y nos acercan al Polvo"[1], tenemos que regresar al punto de partida. Como mínimo, debe garantizarse la seguridad del ser humano en todos los aspectos de su vida.

Pero no basta la seguridad: nadie puede vivir exclusivamente de la seguridad o de la estabilidad. Estas sólo ofrecen al ser humano la posibilidad de tener un futuro. Necesitamos soñar con que mañana será mejor que hoy y que ayer, que nuestros hijos, y los hijos de nuestros hijos, no conocerán el miedo ni la necesidad, que no sólo se sentirán seguros sino que además podrán realizarse a través de un trabajo productivo y creador, a través del amor, el afecto, la solidaridad y la cooperación.

Sin embargo, el siglo ha terminado sin que se hayan resuelto las dos mayores amenazas para ese futuro: el desempleo y las desigualdades crecientes. Ningún sistema de organización de la producción ha sido nunca capaz de proporcionar un trabajo productivo a todos los hombres y mujeres que desean trabajar. Las desigualdades en la distribución de la riqueza y de las rentas siguen aumentando, tanto entre las naciones como dentro de cada una de ellas.

En las regiones pobres del mundo, esto es, en una gran parte del planeta, la crisis económica que comenzó en Asia en 1997 ha puesto en entredicho la posibilidad misma de desarrollo sostenible. Esta crisis monetaria y financiera, la quinta crisis grave que tiene lugar en los últimos veinte años, merece verdaderamente que se la catalogue como una "crisis de desarrollo" por tres razones principales. En primer lugar, ha afectado casi exclusivamente a los países en desarrollo. Al tiempo, no tocó e incluso benefició a las economías industriales como consecuencia de la caída

de los precios de los productos básicos, la fuga de capitales y las importaciones baratas de productos manufacturados, resultado esto último de las devaluaciones monetarias. En segundo lugar, paradójicamente, tuvo efectos destructivos mucho mayores en las naciones en desarrollo más avanzadas, lo que pone en entredicho la idea, sostenida durante largo tiempo, de que el proceso de desarrollo disminuye la vulnerabilidad de las economías a los choques externos. En tercer lugar, ha creado incertidumbres sobre la capacidad de recuperar, una vez concluida la crisis, los niveles anteriores de crecimiento económico, niveles que constituían la única prueba convincente que existía hasta entonces de la posibilidad de alcanzar el desarrollo en varias décadas; es decir, ha puesto en duda la experiencia de ese grupo de países a los que se dió en un tiempo el apodo de "tigres asiáticos".

Millones de personas han perdido sus empleos en los países afectados por la crisis; treinta años de avances en la lucha contra la pobreza se esfumaron en cuestión de semanas; y hemos visto aparecer de nuevo la angustia, la desesperación, la inseguridad y, en algunos casos, la desintegración política y la violencia. Por primera vez en muchos años, en 1998 y 1999 el crecimiento económico en los países ricos ha sido muy superior al de las naciones pobres, ensanchando, en vez de reducir, la brecha entre los dos grupos de países.

En la economía, al igual que en el ámbito de la seguridad política o el de la seguridad ambiental, han reaparecido las diferencias en el impacto de la crisis como consecuencia de las diferencias de poder y de conocimientos. Las devaluaciones monetarias adoptadas en el Reino Unido o en Italia, a principios del decenio de 1990, no provocaron un colapso financiero ni una estampida de inversores, como ocurrió por el contrario en Tailandia o en la República de Corea en 1997. ¿Obedeció esto a que las dos economías industriales europeas tenían mayor poder económico, mejores bases, o más bien mejor conocimiento de la manera de regular y supervisar los mercados financieros?

Esta situación nos obliga a reflexionar sobre el concepto mismo de desarrollo, las experiencias de los últimos años en este terreno, así como a analizar a fondo las recetas o fórmulas para el desarrollo económico que han sido propuestas.

Desde luego, a la vista de las enormes repercusiones de esta crisis, no se trata sólo de un problema de desarrollo económico o de pobreza, pues dicha crisis, en realidad, ha afectado a la economía mundial en general. La misma ha suscitado también dudas acerca de la liberalización financiera, incluso en los países industrializados. No obstante, este artículo se centrará principalmente en las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y sus consecuencias sociales, sin olvidar que existe una relación subyacente entre el desarrollo económico, la pobreza y la mundialización.

Estamos asistiendo a una búsqueda de alternativas al modelo hegemónico de desarrollo de los últimos doce años, el llamado "consenso de Washington", cuyo nombre se debe al famoso artículo del economista John Williamson, que intentó sintetizar el paradigma en diez principios. Ese enfoque del desarrollo se concentraba en tres áreas principales. En primer lugar, políticas macroeconómicas coherentes, es decir, inflación baja, control de déficits presupuestarios y equilibrio en las cuentas externas. En segundo lugar, la recomendación de que los países deben iniciar y seguir el camino de la liberalización comercial y financiera. (Aunque el consenso de Washington no establecía una distinción clara entre los conceptos de liberalización comercial y financiera, la segunda plantea problemas más difíciles que la primera, como se ha comprobado en la experiencia asiática, pues los países asiáticos lograron éxitos significativos en la liberalización del comercio, pero no así en la financiera.) Por último, el tercer elemento era dar mayor protagonismo al mercado a expensas del Estado, por medio de la privatización y de reducir la acción del Estado a las tareas esenciales, desregulación y temas afines.

Estas tres áreas principales de acción han sido puestas en práctica por el FMI y el Banco Mundial durante los últimos 12 ó 13 años, en un enfoque impuesto desde arriba, condicionando a esas políticas la concesión de créditos de las dos instituciones; y esos principios inspiraron los programas llamados de ajuste estructural, adoptados durante muchos años en muy diversos países. Estas premisas están hoy cada vez más sujetas a revisión.

En la UNCTAD, estamos tratando de superar el consenso de Washington y alcanzar otro tipo de consenso que pueda ser asumido más ampliamente - un consenso basado en la necesidad de equilibrio y el sentido de la proporción, que no reabra las viejas batallas ideológicas de los decenios de 1970 y 1980, que tenga en cuenta toda la complejidad y la diversidad de circunstancias que influyen en el desarrollo. Todavía queda mucho por hacer en la tarea de reconciliar aspectos aparentemente contradictorios, como la función del Estado y la del mercado, la estabilidad de precios y el crecimiento económico, la flexibilidad del mercado de trabajo y la seguridad del empleo, y la integración en la economía mundial y la construcción de los fundamentos de una industria nacional. Éstos aspectos se suelen presentar como antagónicos o excluyentes, pero la búsqueda actual de alternativas se inspira precisamente en la necesidad de adoptar un enfoque más multidisciplinario para ver hasta qué punto podemos hacer que estos objetivos se complementen y potencien mutuamente.

Por lo tanto, necesitamos un estudio exhaustivo de la experiencia de desarrollo durante los últimos decenios, con tres objetivos básicos. El primero es saber lo que ha ido bien y lo que ha ido mal en el desarrollo. El segundo es descubrir lo que faltaba en los enfoques y conceptos originales. En los decenios de 1950 y 1960, el enfoque era mucho más macroeconómico, haciendo hincapié en aspectos como el crecimiento económico, la acumulación de capital y el aumento de la productividad, pero no prestaba suficiente atención a la calidad del desarrollo, a la calidad de vida y a aspectos sociales como la distribución de la renta y la riqueza. Desde luego, otros aspectos que fueron totalmente ignorados en el decenio de 1960 fueron los medioambientales, la llamada calidad sostenible de desarrollo, la función de la mujer en la economía y la función de las minorías y de las comunidades indígenas. El tercer objetivo del estudio es identificar los retos futuros: ¿qué retos afrontará el desarrollo en el próximo siglo y en el próximo milenio? Cumplir estos objetivos es, desde luego, un imperativo, pero no quisiera dar la falsa impresión de que alguien en el mundo disponga de la receta.

En un mundo de finanzas globalizadas, uno de los mayores retos es alcanzar una complementariedad armónica entre el desarrollo social y el económico. No hay que creer que, en cuanto las economías asiáticas en desarrollo se recuperen, sus sociedades alcanzarán de manera inmediata y automática el nivel social del que disfrutaban antes de la crisis. No ha ocurrido así en América Latina donde, todavía hoy, diecisiete años después del principio de la crisis de la deuda externa mejicana, seguida por las crisis de Argentina, Brasil, Perú y otros países, no se han alcanzado en el continente los indicadores sociales anteriores a la crisis.

Un reciente y excelente informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) titulado “El panorama social de América Latina” pone de manifiesto que en América Latina el nivel de pobreza alcanza todavía al 39% de la población (es decir, 209 millones de personas viven en América Latina por debajo de la línea de la pobreza), 4 puntos más del nivel anterior a la crisis de 1982, que era de 35%. Los resultados son mejores para algunos países, como es el caso de Chile, pero la CEPAL se refiere a la media de todo el continente.

Uno de los aspectos del modelo emergente de desarrollo, que sólo se hará realidad si todos colaboramos en su creación, es la importancia capital del conocimiento y la información en la economía del futuro. El profesor Stiglitz, quien fue Economista Jefe del Banco Mundial y adversario de algunos de los principios básicos del consenso de Washington, ha hecho una

importante contribución a la rama de la economía llamada “economía de la información”, que no tiene nada que ver, como se podría pensar, con la electrónica o con el modo de difundir la información a través de las telecomunicaciones, sino que se refiere a la información en términos económicos. Los economistas clásicos tendían a creer que la información tenía un coste cero o despreciable. La principal aportación de los economistas de la información ha sido demostrar que eso no es cierto; la información tiene un coste, el llamado ‘coste de transacción’, que a veces es lo que marca la diferencia entre el éxito y el fracaso. Los que han tenido una buena educación y formación están en mejores condiciones para manejar la información y triunfar donde otros fracasan. El problema es qué hacer con los fracasos, es decir, la legión de trabajadores sin cualificar en los países industrializados, o en los países pobres que no pueden competir en el mercado porque no tienen el debido acceso a la información.

Se trata en la actualidad de un problema especialmente serio, por la sencilla razón de que nos orientamos hacia un nuevo tipo de economía y una nueva forma de desarrollo, en los que los factores decisivos ya no son el capital, la mano de obra barata o la abundancia de recursos naturales. Cada vez más, el factor primordial, fundamental, es el conocimiento, la información, la posesión de patentes industriales, es decir, la capacidad de manejar el conocimiento que se está generando ininterrumpidamente. A medida que avanzamos hacia una economía de conocimiento intensivo, el acceso a la información se convierte en la diferencia entre la prosperidad y la pobreza, y entre la dominación y la liberación. Ésta es la razón de que la información y el conocimiento estén cada vez más presentes en las negociaciones para establecer las normas relativas al comercio , a las inversiones y en relación con la vida económica en general.

La competencia tan intensa de que somos testigos como consecuencia de la globalización presenta grandes analogías con el juego; y no es fortuito que la teoría del juego, con su formulación matemática, se aplique en la actualidad muy frecuentemente a la competencia. Como en todo juego, la competencia tiene necesidad de reglas justas, como las normas de la Organización Mundial del Comercio, así como de un árbitro imparcial, como en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Los gobiernos y los negociadores comerciales tienden a creer que si existen unas reglas claras y un árbitro imparcial, ya están dadas las condiciones ideales para la competencia. Pero para jugar a un juego, no basta con conocer las reglas y someterse al árbitro, hay que saber jugar; es necesario tener la formación y educación adecuadas. Nadie puede correr los 100 metros en unas olimpíadas sólo porque existen reglas y árbitros. Por lo tanto, ¿cómo podemos hacer que este elemento de la formación y educación pase a formar parte de la competencia para tener un campo de juego realmente justo?

Como mínimo, es necesario ofrecer a todos y cada uno de los participantes las mismas oportunidades de aprender a jugar, y un tiempo para el aprendizaje durante el cual el principiante no está presionado por los veteranos. Incluso un campo de juego relativamente justo puede no ser suficiente cuando la desigualdad y la pobreza son tales que los países e individuos parten de niveles tan absolutamente dispares.

Como escribió R.H. Tawney, el historiador británico: “...las oportunidades de ascenso no son un sustitutivo de un grado de igualdad práctica de renta y situación social. La existencia de esas oportunidades... depende no sólo de que el camino esté libre sino de que al comienzo las condiciones sean iguales para todos ”. En el ensayo publicado por Roy Hattersley, antiguo ministro de trabajo, en la revista *New Statesman* [2] en el que encontré la cita anterior, el autor comenta que, 130 años después de que William Gladstone suprimiera las barreras institucionales a los nombramientos para puestos en la administración pública y las fuerzas armadas en Gran Bretaña, el mismo tipo de gente seguía acaparando la mayoría de los puestos!

Algunos países, reconociendo que en una sociedad desigual, las familias que viven por debajo de la línea de la pobreza están predestinadas a seguir siendo pobres tanto en términos absolutos como relativos, han recurrido a una acción afirmativa del tipo de Estados Unidos, leyes de igualdad de oportunidades y otras medidas pro-activas para corregir las grandes desigualdades del comienzo. Me atrevería a decir que estaría igualmente justificado introducir un tratamiento especial y diferente para los países en desarrollo, redefiniéndolo de manera más concreta y actualizada.

Federico Mayor, ex-Director General de la UNESCO, ha dicho que el instrumento de desarrollo debe ser 'el comercio y no la ayuda'. Todo el mundo está de acuerdo con esto, por lo tanto, cabría pensar que la cooperación técnica relacionada con el comercio es una parte fundamental en el campo de la cooperación técnica. Pero no es así. Las cifras de la OCDE muestran que en la práctica, sólo el 2% de la cooperación técnica está relacionada con el comercio. Nadie está intentando de verdad enseñar a los países a producir, a comerciar ni a competir. Por eso la economía de la información tiene que ser un elemento importante a la hora de revisar las reglas referentes al desarrollo, entendido como un proceso continuo de aprendizaje.

En la raíz de todo movimiento hacia la globalización ha habido siempre una revolución de ideas, de ciencia y de tecnología. Así fue en el principio de la expansión de Occidente, con la revolución de Galileo en el siglo XVI; lo mismo en el siglo XVIII con la revolución de Newton que condujo a la revolución industrial; y lo mismo otra vez en la actualidad. La diferencia esta vez es que la revolución afecta al tiempo y al espacio, mientras que las revoluciones anteriores afectaban a la materia y la energía. Esta vez es el mismo concepto de distancia y tiempo lo que está cambiando debido a las telecomunicaciones y a la informática y por eso el problema del acceso a la información ha pasado a ser primordial.

El hecho de que la información, la tecnología y la ciencia sean elementos fundamentales del desarrollo humano no garantiza en sí mismo, sin embargo, que estos elementos no se empleen otra vez para la opresión o la dominación. Tenemos que estar en guardia ante esto. En otras épocas, el conocimiento científico se ha empleado con demasiada frecuencia para la opresión y la dominación. No debemos ser tan ingenuos como para creer que el acceso a la información es solamente una cuestión de pedagogía, de aprendizaje y de educación. Hay un elemento de poder (tanto político como de mercado) en el control de la información. Pero el acceso a la información seguirá siendo una condición fundamental para el desarrollo.

Norbert Wiener, fundador de la cibernética, solía decir que estar informado equivale a ser libre, refiriéndose a la libertad de tomar decisiones, de elegir entre distintas opciones. Pero para poder elegir, se necesita saber de qué opciones se dispone, si es que realmente hay opciones, y los costes relativos de cada una de ellas, porque en la vida política, como en la cultura y en la economía, siempre hay que renunciar a algo, siempre se pierde algo y se gana algo. Para elegir una opción, es necesario estar informado. Esperemos que, esta vez, la información no sirva para oprimir y explotar al género humano, sino para liberarlo e impulsar el verdadero desarrollo humano.

Traducido del inglés

Notas

1. T.S. Eliot, "The Rock", en *Complete Poems and Plays 1909-1950*. Harcourt Brace World Inc, Nueva York, 1971, p. 96.
2. R. Hattersley, "Up and down the social ladder" *New Statesman* (Londres), 22 de enero de 1999.

Nota biográfica

*Branislav Gosovic ha estudiado en las Universidades de Northwestern, Belgrado, y California, Berkeley, donde obtuvo su doctorado. Ha trabajado con la UNCTAD, el PNUMA, la CEPALC, la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, y la Comisión del Sur. Desde 1990 trabaja con el Centro del Sur. Su último libro se titula The Quest for World Environmental Cooperation: The case of the UN Global Environment Monitoring System (1992). Dirección postal: BP 228, 1211 Ginebra 19, Suiza. Email: gosovic@southcentre.org***.**

La hegemonía intelectual global y la cooperación internacional en materia de desarrollo

Branislav Gosovic*

Planteamiento del problema

El modo en que se definen, conceptualizan e interpretan las cuestiones de principio, las estructuras y modelos y los procesos sociales siempre ha sido importante. Actualmente, reviste aún mayor importancia en una comunidad "globalizante", en la que los modelos y conceptos "globalizados" configuran e incluso determinan la naturaleza de los efectos y los resultados económicos, sociales y políticos en todos los niveles de la sociedad humana.

Resulta sintomático que la definición actual de "globalización" y su evaluación hayan estado prácticamente monopolizadas por un número relativamente reducido de actores influyentes, con alcance, poder y ambiciones mundiales. El marco y modelo conceptuales generales de la globalización han surgido a partir de las ideas, los intereses y el programa de esos actores, y se inspiran en premisas ideológicas neoliberales. En la práctica, este marco se ha introducido clandestinamente en una comunidad internacional desinformada o muy receptiva. En parte, esto se ha llevado a cabo con los mismos mecanismos y tecnologías que posibilitan la globalización, entre ellos la disponibilidad cada vez mayor de sistemas y tecnologías modernos de comunicación y tratamiento de datos, la transposición a escala global de métodos modernos comunes en ámbitos como las campañas políticas nacionales, la mercadotecnia, la publicidad y, cada vez más, la guerra de la información y los servicios de espionaje. Todo ello ha sido posible gracias a la creciente permeabilidad de las economías y las sociedades, la liberalización de los mercados y de las inversiones, y la consiguiente normalización de productos, formas de diversión, cultura y educación. El aspecto más importante es que ha sido un acontecimiento lógico y un resultado esperado en el contexto del nexo de unipolaridad del período posterior a la guerra fría, que prescindió de una oposición creíble y de modelos alternativos.

Lo que ha surgido es una especie de "hegemonía intelectual global" (HIG), que se ha convertido en una de las características principales de la "globalización" de los años 90. Este artículo se centra principalmente en los medios utilizados para influir en la opinión pública mundial y homogeneizarla de tal modo que los individuos evalúen, interpreten y expliquen los procesos y fenómenos contemporáneos por medio de este marco conceptual dominante y, lo que es más importante, cómo se han utilizado para configurar los contextos analítico y cognitivo en los que

se basan los gobiernos y las elites mundiales, es decir, los encargados de adoptar decisiones y políticas, los que influyen en la opinión, y los intelectuales.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, independientemente de que la HIG sea el resultado de estrategias mundiales, políticas planificadas, actividades espontáneas, o conscientemente subversivas e intencionadamente hegemónicas de determinados actores y agentes, o de que sea el resultado de la naturaleza misma de la sociedad contemporánea, el poder persuasivo, la lógica y el atractivo incuestionables del modelo, o una combinación de algunos o de todos estos elementos, ello carece de importancia a fin de cuentas, puesto que la índole del fenómeno y sus efectos son idénticos. La HIG adquiere una importancia estratégica y geopolítica, y su funcionamiento es muy similar al de un púlpito medieval, pero con un público global.

Ahora bien, pese a su función esencial dentro del sistema internacional contemporáneo, la "hegemonía intelectual global" no ha sido considerada ni debidamente reconocida. Se ha sustraído a todo escrutinio sistemático y empírico e incluso a la atención pública y política que merece. De ahí que no se entiendan con claridad su naturaleza, su alcance ni sus implicaciones.

Uno de los resultados característicos, y de hecho uno de los pilares del proceso actual de globalización, es la creciente normalización y uniformidad del pensamiento y el análisis, y la homogeneidad intelectual. Esta se difunde gracias al uso frecuente y generalizado de un número limitado de palabras de moda y tópicos, comprendida una fraseología "correcta" que contribuye a ocultar los problemas subyacentes, legitima políticamente y ayuda a conseguir la aprobación de conceptos, actos, procesos o instituciones que, de otro modo, serían cuestionables.

La versión predominante de la globalización se basa en explicaciones simples sobre el sistema mundial actual y el proceso de desarrollo, y prescribe una estrategia única, la misma para todos, en una comunidad internacional que es, en realidad, muy heterogénea, como reacción ante la necesidad de hacer frente a las dificultades sociales, económicas, políticas e incluso medioambientales. El llamado "Consenso de Washington", el *mantra* técnico más conocido de la "globalización", es a la vez un producto y uno de los principales vehículos intelectuales de esta normalización, uniformidad y supuesta armonía impuestas a escala mundial. Es sintomático que el término "consenso" se use con frecuencia para describir un producto, es decir, un modelo, al que se ha llegado sin que haya habido ninguna oportunidad de debate o participación verdaderos, y que a menudo se ha impuesto sin que pueda plantear dudas ni hacer preguntas pese a que afecte a las normas, los mecanismos, las estructuras y los procesos subyacentes. Con todo, estos modelos afectan, determinándolos, a los resultados sociales, económicos y políticos, entre ellos la distribución de los frutos del progreso social y económico, y a la dignidad de individuos y pueblos en todo el mundo.

En este artículo se afirma que la HIG es un reflejo, o una variante a escala mundial, de los mecanismos de influencia en la opinión pública, de negación del pluralismo social y político, y de prevención y freno del desacuerdo ya conocidos y que se aplicaban principalmente en contextos nacionales. Poder proyectar esto a escala mundial es en sí mismo un logro histórico que podría despertar la envidia de cualquier mecanismo de "*AGITPROP*" de antaño.

Los mecanismos y la lógica interna de la HIG son sutiles y a menudo pasan desapercibidos. Así pues, el contenido de los mensajes que proyecta suele aceptarse sin someterlo a crítica, con el entusiasmo de los conversos recientes o con un oportunismo de *apparatchiks* que no hacen preguntas y avanzan, como si fueran un rebaño, en la dirección en que sopla el viento. Cuando se advierte o se comprende la realidad de la HIG, la reacción más frecuente es considerar esta manifestación de poder como una realidad de la vida a la cual no se puede hacer frente ni oponer resistencia de forma eficaz, y los costos políticos, económicos, sociales e incluso personales se consideran inaceptables.

En la práctica, la "hegemonía intelectual" ejercida en el mundo entero equivale a menudo a un "totalitarismo intelectual" para los que carecen de poder o de capacidad intelectual suficiente para oponerse. Ha debilitado la capacidad crítica y ha provocado una creciente "dependencia intelectual" de los países del Sur. Y ha tendido a desacreditar, neutralizar y a menudo tomar como objetivo todo aquello que difiera de forma substancial de la actual sabiduría ortodoxa o "línea ideológica", o que pueda oponerse a ella verdaderamente y pueda por tanto suscitar dudas en cuanto al orden establecido y las relaciones sistémicas en que se basa.

La HIG debería preocupar especialmente a los países en desarrollo, tanto individual como colectivamente, y a las llamadas economías de transición que se encuentran en una posición bastante similar, puesto que todos intentan hacer frente y acomodarse a las dificultades y los procesos de la globalización. Su "dependencia intelectual" significa que tienden a depender completamente de un puñado de fuentes del Norte con idéntica orientación para conseguir datos, análisis, explicaciones, política y prescripciones incluso en lo relativo a su propio desarrollo nacional. Este ha resultado ser un factor de gran importancia que ha contribuido a mermar la soberanía de esos países, a debilitar su capacidad de reaccionar de forma crítica e informada a los cambios imputables a la mundialización -tanto nacional como internacionalmente- o de defender y favorecer (y en algunos casos entender) sus propios intereses, y ha contribuido también a que se conviertan, aunque a menudo reacios o ambivalentes, en meros seguidores.

La HIG ha desempeñado un papel de gran importancia en el cambio de naturaleza, perspectivas, labor y resultados de las Naciones Unidas y de las organizaciones internacionales en general, de tal modo que están cada vez más controladas por los países poderosos y los intereses del Norte. Así pues, su propósito democrático ha perdido terreno, se ha puesto en entredicho abiertamente, y se ha socavado su función esencial de contribuir a compensar y corregir (hasta cierto punto) las relaciones desproporcionadas y los desequilibrios de la escena mundial que se derivan de la concentración de la riqueza y el poder en el Norte. Ha quedado diluida la responsabilidad de las Naciones Unidas de expresar claramente, fomentar y defender las necesidades de la inmensa mayoría de seres humanos marginados por el funcionamiento del orden económico internacional. En efecto, las organizaciones de las Naciones Unidas han sido domesticadas, y la asociación con las "grandes empresas" del Norte forma también parte de este nuevo entorno.

La HIG ha tenido por efecto dejar de lado e incluso deslegitimizar partes enteras, e incluso aspectos fundamentales, de la cooperación internacional en materia de desarrollo de los años anteriores. De este modo ha contribuido a marginar y neutralizar las preocupaciones principales de los países en desarrollo en la escena mundial, en parte, privándolos de los argumentos y las premisas básicos en los que solían basarse sus programas y sus peticiones nacionales e internacionales de desarrollo, y que tenían su origen en la liberación y en las luchas anticoloniales. Nada de esto se ajusta ya al nuevo credo dominante de "nivelar el terreno de juego", que en gran parte no ha sido cuestionado hasta ahora.

Así pues, la "hegemonía intelectual global" ha surgido como uno de los principales instrumentos con que el Norte ha desmontado y sigue neutralizando el desafío político e intelectual del Sur (en particular la acción colectiva) en el ámbito del desarrollo y en la escena política mundial. Asimismo HIG sirve para influir en las acciones nacionales, así como para determinarlas, y en las estrategias políticas y económicas, y para influir directamente o indirectamente en el Sur. Se ha convertido en una de las manifestaciones clave de lo que muchos consideran, en los países en desarrollo, la ola contemporánea de (re)colonización del espacio político, económico, social y cultural del Sur, así como, sin duda, de su espacio geopolítico.

Al debilitar las defensas intelectuales y, por lo tanto, políticas del Sur, y desviar la atención de las estructuras globales y centrarse casi por completo en los problemas internos del Sur, sus

conflictos y sus deficiencias reales o supuestas (por ejemplo, la corrupción y la falta de transparencia), la HIG hace a los países en desarrollo y a sus gobiernos más manejables y menos capaces de oponer resistencia o de adoptar iniciativas independientes en asuntos nacionales, y menos aún en el plano internacional. La HIG ha contribuido a la tendencia cada vez más manifiesta en los países en desarrollo a simplemente reconciliarse con las exigencias del poder y de la nueva situación, cuando sientan sus sesgos y sus efectos.

En resumen, la "hegemonía intelectual global" influye, determinándolos, en la dirección, el contenido y las estructuras del orden mundial actual, cuyas repercusiones en todas las esferas de la vida y de la sociedad de todos los rincones del planeta son tan profundas. Se trata, pues, de un problema que es preciso reconocer y tratar como una prioridad, en particular por los países del Sur y por la familia de organizaciones de las Naciones Unidas. Como contribución a este objetivo, los siguientes párrafos presentan un primer esbozo de su naturaleza y sus mecanismos.

Medios de proyección de la hegemonía intelectual global en el contexto de la cooperación internacional en materia de desarrollo

La hegemonía intelectual global contemporánea recibe su fuerza del propio modelo neoliberal que representa y fomenta, y que a su vez constituye su base fundamental. No es éste el lugar apropiado para discutir acerca de la naturaleza y el contenido de dicho modelo, pero es importante recordar, para comprender la nueva política mundial a la que ha dado lugar, que ha contribuido a desviar la atención política en la escena mundial de los países industrializados del Norte y de sus responsabilidades, así como de las cuestiones y estructuras sistémicas.

El sistema no se pone en entredicho, las estructuras de poder no se cuestionan y las decisiones económicas esenciales se han dejado en manos de los países ricos del Norte. En todos los casos, es obligación exclusiva de los países en desarrollo emprender acciones relativas a la atenuación de la pobreza, el buen gobierno, el medio ambiente y la eliminación de la corrupción. Además, la intervención de los países desarrollados en el Sur está legitimada, y ahora pueden enseñar a los países en desarrollo cómo deben actuar y comportarse, y obligarlos a hacerlo.

El hecho de dejar que el mercado y los actores privados resuelvan todos los problemas económicos, junto con una ofensiva contra el Estado, cuyas funciones con respecto al desarrollo se reducen claramente, también ha contribuido a menoscabar el papel de la acción intergubernamental en la promoción de un entorno económico internacional de ayuda al desarrollo. Al reducir todo a la búsqueda de unos intereses concretos y limitados, la HIG ha centrado la atención en microcuestiones y, durante el proceso, ha generado conflictos dentro de los países en desarrollo y entre ellos, haciéndoles olvidar sus objetivos y problemas sistémicos y comunes de mayor alcance. Los problemas se consideran deficiencias nacionales, y los sistemas y las estructuras más amplios quedan absueltos de toda responsabilidad. La negativa a conceder una atención prioritaria al desarrollo, y el hecho de sustituirla por la insistencia en la "liberalización" y "nivelar el terreno de juego" como referencia básica, ha privado en buena medida a los países en desarrollo de razones para presentar argumentos que justifiquen cambios sistémicos. Se han visto así reducidos a pedir un tratamiento especial por motivos excepcionales y basados cada vez más en casos individuales, o asistencia de países más ricos y de la comunidad internacional, pero los resultados no han sido muy positivos ni en un caso ni en otro.

Si prestamos atención a cómo funciona la HIG, veremos que mucho se ha logrado mediante un uso hábil de las palabras y la terminología, tanto para reforzar el modelo dominante y el orden actual como para dotarlos de cualidades positivas, al mismo tiempo que se menospreciaba, desacreditaba o se demonizaba toda pregunta, objeción o alternativa posible.

- El actual orden mundial globalizante se califica de “nuevo”, “moderno”, “científico”, “orientado a los resultados”, y se habla de él como el avance inevitable de la historia, con todo lo cual parece algo nuevo y positivo; toda duda o cuestión que surja desde una perspectiva de desarrollo se califica, e incluso se descarta por ello, de “ideológica”, “anticuada”, perteneciente al pasado -un pasado de “fósiles” y “dinosaurios”-, y lo que es peor, de NOEI (es decir, el Nuevo Orden Económico Internacional aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974), término que parece haber alcanzado la categoría de palabra obscena en la iconografía actualmente en boga. Para descartar y desautorizar preguntas y argumentos e incluso, a menudo, para acallar a aquellos que plantean preguntas válidas, también se ha hecho uso de un método bien probado: el desdeño por ciertas palabras y el uso de etiquetas. Etiquetar a alguien ha resultado ser una forma eficaz de excluirlo y de vaciar previamente de sustancia todo tipo de debate. La incomodidad y la turbación políticas que causa el hecho de verse así marcado ha contribuido a la adopción de una actitud defensiva y callada por parte de los portavoces y dirigentes de los países en desarrollo, que a menudo parecen olvidar que buena parte de lo que se califica de “nuevo” es en realidad mucho más “viejo” en relación con los orígenes de las teorías y las estructuras económicas, políticas y sociales.
- Algunas de las palabras y frases de moda que actualmente se repiten con frecuencia en los discursos internacionales y que están relacionadas con el desarrollo son, entre otras, “fin de la ideología (o de la historia)”, “fin del conflicto”, “asociación”, “participantes”, “oportunidades y desafíos”, “basta de Norte y Sur”, “programa positivo o precursor”, etc. La intención es desactivar los problemas y anticiparse a toda pregunta difícil que pudiera plantearse. En teoría, estos términos también han de comunicar la solidez básica del sistema, dando a entender que es el único posible, “el mejor de todos los mundos posibles”, y que no plantea polémica alguna con respecto a las cuestiones estructurales básicas. Puesto que, en este contexto, se considera que los intereses fundamentales de los países del Sur son los mismos que los del Norte, no hay necesidad de examinar cómo funcionan las estructuras, los sistemas y los procesos dominantes, ni los resultados que arrojan. Dada la situación, los países en desarrollo se ven reducidos a “sacar el mayor partido posible”.
- El hecho de apropiarse de vocablos y de terminología del discurso sobre el desarrollo de las Naciones Unidas, y de darles un contenido y un significado total o selectivamente distintos en la práctica, se ha convertido en una forma de neutralizar el desafío político e intelectual que entrañan y reducir su capacidad de movilización. (Un ejemplo reciente de ello es la noción de “ronda de desarrollo” de la OMC. La opinión del Norte acerca de cuáles deberían ser los componentes de estas rondas podría tener como resultado un menoscabo aún mayor del programa tradicional de desarrollo del Sur y su nueva interpretación en función de los intereses y la postura del Norte). Esta nueva definición también explica en parte el cambio de fulcro de la política y de su aplicación en las instituciones que están controladas por los países del Norte y que han adoptado la terminología relativa al desarrollo y los han incluido en su mandato, por ejemplo el Banco Mundial e incluso el FMI, y recientemente la OMC.
- Hay una serie de términos políticos que fueron durante decenios el pilar de la labor y del discurso social de las Naciones Unidas y que en la actualidad están mal vistos y han desaparecido prácticamente del uso oficial; por ejemplo, términos como “equidad”, “autonomía”, “público”, “explotación”, “reforma agraria”, e incluso “soberanía nacional” (¡pero sólo cuando se hace referencia a los países en desarrollo!) parecen haber pasado de moda y ser políticamente inadecuados. Al mismo tiempo, algunos conceptos nuevos como “confianza de los inversores”, “entorno económico propicio a la inversión”, etc., se han convertido en los más usados, y los países desarrollados los utilizan como una fuerte palanca política. Para agradar y no desentonar

estas frases políticamente modernas y correctas aparecen ahora con frecuencia en el discurso político de todos los países del Sur, si bien a menudo sin un entendimiento cabal de su significado profundo ni sus implicaciones en el contexto de las relaciones Norte-Sur y de la política global. Los "derechos humanos" (pero definidos de forma selectiva y restringida, con la oposición del Norte a que se los vincule con el programa internacional de desarrollo), el "buen gobierno", la "transparencia" y la "corrupción", mencionados anteriormente, han resultado ser instrumentos primordiales no sólo para mantener a los países en desarrollo en situación de desequilibrio y sentados en el banquillo de los acusados, sino también para desviar la atención internacional de las responsabilidades de los países desarrollados y de los problemas de mayor interés para el Sur[1].

- El uso de un lenguaje complicado y técnico y de una jerga tecnocrática aparentemente neutra, espolvoreados con términos que suenen éticamente correctos, ha sido una de las formas de tapar las cuestiones subyacentes y de anticiparse a las preguntas embarazosas. La cuantificación selectiva ha sido otro aspecto del mismo proceso; algunos indicadores escogidos cuidadosamente -muchos de ellos relacionados con los resultados de los mercados de valores- sirven para describir y evaluar el bienestar y la salud mundiales y nacionales, de modo que unos cuantos decimales al alza o a la baja han pasado a ser un motivo de gran preocupación. Así, se aparta la atención de las estructuras y los procesos básicos, e incluso de indicadores y valores críticos del desarrollo.

Estrecha relación con la cuestión de la terminología guarda la reducción del apoyo a la investigación y a la enseñanza de disciplinas académicas como la "economía política" y la "economía del desarrollo", como si las cuestiones que tratan hubiesen dejado de ser actuales o estuvieran resueltas. Estas asignaturas han desaparecido del programa de muchas universidades, que han dado preferencia a otras supuestamente tecnocráticas y políticamente neutras, como la economía matemática, la economía neoclásica y la gestión de empresas, que rara vez ponen en entredicho el modelo dominante y el *statu quo*. Cuando se trata de conceder becas y dinero para viajes, hay tendencia a preferir a los especialistas que utilizan el lenguaje políticamente correcto y realizan investigaciones apropiadas, factor que deben tener muy en cuenta cuantos viven y trabajan en los países en desarrollo.

Un aspecto conexo es el hecho de que se han dejado de fomentar el estudio y el análisis integrados de determinadas cuestiones o problemas que figuran en el programa mundial, así como sus relaciones de causa a efecto. Particularmente afectadas han resultado las Naciones Unidas, donde actualmente es clara la orientación al estudio de cuestiones inconexas, ya sea caso por caso o sector por sector. Así pues, el interés tiende a centrarse en los "árboles" al mismo tiempo que deliberadamente se desatiende el "bosque"; uno de estos "árboles" tan de moda hoy es la "atenuación de la pobreza". Esta orientación es especialmente nociva si se intentan comprender los problemas y las estructuras globales y cómo están relacionados entre sí. Salvo algunas notables excepciones, como el *Informe sobre Comercio y Desarrollo* de la UNCTAD y el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD, las Naciones Unidas han dejado de llevar a cabo de modo sistemático una de sus funciones principales, a saber, la adopción de un enfoque integrado del programa internacional de desarrollo, un enfoque que abarque "el bosque *y* los árboles".

El miedo y la intimidación desempeñan una función importante en la ausencia de toda oposición oficial efectiva a la "hegemonía intelectual global" actual y a sus mensajes encubiertos. Los gobiernos no alzan la voz porque temen verse privados de "mercancías" que necesitan o desean, que se les apliquen sanciones, o sufrir otras abrumadoras presiones económicas o políticas, que es posible ejercer bilateral o multilateralmente por conducto del FMI y el Banco Mundial o la OMC,

y que cada vez más pueden ejercer las gigantescas empresas y entidades inversoras del Norte. Cuando los países tratan de resistir a estos condicionamientos y políticas preferentes del exterior, pueden verse acusados, por ejemplo, de minar la "confianza de los inversores" y provocar que se retiren, con el consiguiente desbarajuste económico en el país, o de desalentar las inversiones extranjeras. A menudo, el público en general se siente intimidado cuando los medios de comunicación predicen penurias y crisis, con la esperanza de que la población presione también a sus gobiernos para que se ajusten al "nuevo" orden y dejen de plantear dificultades. En el mundo unipolar actual de la política del poder, la intimidación disimulada o evidente y el chantaje se están convirtiendo a toda velocidad en la práctica aceptada del momento y, efectivamente, suponen un obstáculo para la libertad de expresión.

Aunque estas prácticas están muy extendidas, no hay pruebas bien documentadas ni analizadas de forma sistemática. Los gobiernos por lo general no quieren admitir que ceden a las amenazas y la intimidación. Los individuos, sobre todo los que están al servicio de gobiernos o de organizaciones internacionales, tienen sus razones para no hablar, entre ellas la comprensible necesidad de conservar su empleo o las ganas de ascender. Se disiente y se habla en privado, contribuyendo de este modo a dar una imagen de armonía, consenso y amplia aceptación aparentes del *status quo* a nivel público.

Un aspecto importante de la escena internacional que merece la pena destacar es lo que se podría denominar el "síndrome de Stiglitz", según el cual la crítica del "Consenso de Washington" que hizo el economista principal del Banco Mundial en algunos discursos públicos se interpretó como una señal de luz verde emitida desde la cúspide, dando así respetabilidad y seguridad políticas a la expresión de dudas y críticas desde dentro del sistema. Muchos son, pues, los que se han animado a empezar a cuestionar y criticar la "globalización" y, como que el economista principal del Banco, a redescubrir (o reinventar, por falta de conocimiento de la labor relacionada con el desarrollo que antes llevaba a cabo el sistema de las Naciones Unidas), el valor de algunos conceptos y objetivos que eran corrientes en años pasados pero que habían quedado eclipsados por la ola de neoliberalismo o ideológicamente proscritos por la HIG y se habían arrojado al cubo de la basura del "fin de la historia" (del que no debían salir de nuevo).

La "hegemonía intelectual global" ha sido posible, más sencilla y más eficaz gracias a las tecnologías modernas y a la concentración del control de los medios de comunicación mundiales por parte de unos cuantos países y empresas del Norte, los cuales, bien directamente, bien indirectamente, por su función de vehículo de publicidad, productos culturales y otros mensajes, entre ellos las noticias y las informaciones sobre los acontecimientos en el mundo y el modo de interpretarlos, determinan la opinión y la actitud de un público mundial, especialmente los jóvenes, e influyen en ellas, ya sea de forma sutil o insidiosa. Otro elemento importante es el dominio creciente del idioma inglés, y por lo tanto de opiniones y análisis procedentes de los países que forman el núcleo en el que tiene su origen este idioma. Los análisis y las opiniones en francés o en español, por no hablar de otros idiomas, rara vez van más allá de los estrechos confines de los países en que se hablan, y no han tenido prácticamente la menor difusión ni repercusión en la escena internacional, como sucedió, por ejemplo, con los mordaces análisis de la globalización a cargo de catedráticos, medios de comunicación e incluso personalidades en Francia. El hecho de que el público de todo el mundo reciba buena parte de su información, noticias y conocimientos a partir de unos mensajes de televisión sumamente breves y simplificados, que proceden de la misma cocina intelectual y política y que normalmente abordan cuestiones muy complejas, ha contribuido a que el público en general esté prácticamente hipnotizado en medio de un proceso que a menudo equivale de hecho a un "lavado de cerebro mundial".

El descrédito del "estado de desarrollo" (y del "estado de bienestar" del Norte), de las instituciones públicas y de su labor (que se considera un "mal", a diferencia de lo privado y, por ende, de la privatización, considerada como un "bien" absoluto), y de la información relativa al desarrollo en decenios anteriores, junto con la deslegitimación y anatematización de los aspectos fundamentales de la labor al servicio del desarrollo de las Naciones Unidas y del programa tradicional Norte-Sur, han contribuido a la obtención de los resultados de la hegemonía intelectual actual, y los han integrado.

Un desafío para los países en desarrollo y las Naciones Unidas

El deterioro de la preparación intelectual del Sur que, como antes se dijo, es resultado y factor constitutivo de la hegemonía intelectual global actual, ha mermado su capacidad de defensa y de iniciativa. Como ya se indicó, la preparación intelectual del Sur también se ha reducido como consecuencia del debilitamiento paralelo de las Naciones Unidas como fuente de pensamiento, análisis e iniciativas intelectualmente autónomas (en particular en lo relativo a cuestiones económicas globales), que se inspiraban en los objetivos de desarrollo, así como en los principios fundamentales y el mandato de la Carta de las Naciones Unidas.

La influencia de los países en desarrollo en la escena global y en la naturaleza y el contenido del modelo dominante ha ido decreciendo a medida que las acciones colectivas se reducían y permitían que su función hegemónica pasase al ámbito de la política mundial. Muchos países en desarrollo, gravemente afectados por el funcionamiento de la economía internacional o expuestos a ella, han tenido que dar prioridad a buscar la mejor salida posible para ellos, o sencillamente a tratar de mantenerse a flote en medio de este nuevo orden mundial. En este contexto, los ministerios de hacienda y comercio, vulnerables a dificultades y presiones inmediatas y a corto plazo, que operan según un patrón tecnocrático y que no suelen destacar por la amplitud de su visión estratégica y política, se han convertido en los principales actores nacionales, responsables de las políticas y las decisiones.

Aunque los países en desarrollo puedan coincidir en términos generales en los aspectos de la nueva teoría que les disgustan y puedan actuar a la defensiva, esto no basta para contrarrestar el nuevo sistema de cosas y los procesos en evolución, ni para presentar una plataforma alternativa o una serie de propuestas. El Sur no ha tenido unas instituciones suficientemente sólidas, dotadas de suficiente personal y equipos propios que contribuyesen a definir y expresar los intereses comunes de los países en desarrollo y a presentar propuestas, y no podía proporcionar los argumentos técnicos e intelectuales necesarios para defender sus intereses comunes en sus relaciones con el Norte. Además, como se dijo antes, las Naciones Unidas ya no tienen la libertad ni la capacidad de ofrecer un respaldo intelectual, técnico y político al Grupo de los 77, como sucedía en decenios anteriores.

Atomizados, los países en desarrollo han sido avasallados con toda facilidad por el Norte, cosa que a todas luces y en pura lógica formaba parte de su estrategia y ha contribuido a frenar la acción colectiva del Grupo de los 77 y a sembrar la discordia entre países en desarrollo.

En este contexto, conviene recordar que las Naciones Unidas habían favorecido grandemente el desafío intelectual al sistema dominado por el Norte, proporcionando las bases analíticas y empíricas en las que se apoyaban las peticiones de los países en desarrollo de cambios y de la aplicación de nuevas medidas a unas relaciones económicas internacionales favorables al desarrollo. Esto se vio muy claramente en la creación y el funcionamiento de la UNCTAD, basada en la labor original previa de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en

un contexto regional. La batalla para crear la UNCTAD contribuyó al nacimiento del G77 y a la capacidad ulterior del Grupo para debatir y negociar con el Norte en términos menos desiguales.
No resulta sorprendente, pues, que uno de los objetivos principales de algunos países del Norte fuese paralizar a la UNCTAD y a las Naciones Unidas en general, y reducir, desmontar o neutralizar su capacidad de ayuda a los países en desarrollo en esas cuestiones. Estas acciones han conseguido dañar a una fuente importante y respetada de oposición intelectual al sistema, que constituía un apoyo intelectual para los países en desarrollo, los cuales podían traducirlo en acciones organizadas para lograr un cambio de orientación en el plano mundial. En resumidas cuentas, se consiguió de varias formas distintas "matar dos pájaros de un tiro", entre ellas:

- debilitando las Naciones Unidas desde dentro mediante presiones directas, restricciones en los presupuestos y el personal, y limitaciones y modificaciones del mandato de las Naciones Unidas, en especial en la esfera económica;
- recortando el programa tradicional de desarrollo y eliminando muchos problemas críticos de la investigación, el estudio y el debate, y modificando la orientación de las Naciones Unidas y sus organismos hacia cuestiones de especial interés para el Norte, o hacia asuntos relacionados principalmente con las políticas nacionales del Sur;
- presionando a ciertas organizaciones de las Naciones Unidas, por ejemplo, propuestas serias de disolver definitivamente la UNCTAD, la ONUDI, e incluso la CEPALC y la CEPA, por "haber sobrevivido a su propósito", organizaciones todas ellas consideradas como particularmente favorables al Sur e identificadas con el antiguo programa de desarrollo;
- impulsando a instituciones financieras multilaterales, y a la OMC, como organizaciones internacionales controladas por el Norte para coordinar de forma autorizada y "multilateral" los puntales intelectuales del modelo actual vigente. En vez de adaptar el entorno económico exterior para hacerlo más favorable al desarrollo y a los objetivos internacionales en este ámbito, la atención de estas instituciones se centró en conseguir el ajuste estructural de las economías de los países en desarrollo y, cada vez más, en su gobierno y su política interior, así como en su integración en la economía mundial según las condiciones del Norte. Paralelamente, se empezaron a adoptar medidas para modelar las Naciones Unidas y sus organismos, por ejemplo el PNUD, a imagen de las instituciones de Bretton Woods, y más bien como actores secundarios que como contendientes o dirigentes potenciales en la escena mundial[2].

La voz acallada del Sur y la conquista de las organizaciones internacionales, en particular las Naciones Unidas, ha sido en parte el resultado de una "ofensiva intelectual" que culminó en la marcada "hegemonía intelectual global" del decenio de 1990 y, a su vez, han contribuido, en gran parte, a que no se haya cuestionado de verdad esta hegemonía.

Desafiar la hegemonía intelectual en la era de la globalización

Toda hegemonía intelectual global específica es un fenómeno efímero, ya que las hegemonías no suelen durar. El modelo hegemónico actual apareció en un momento de desequilibrio de poder y política, y confusión a nivel mundial, cuando las fuerzas políticas triunfantes y los centros de poder en auge aprovecharon la oportunidad para imponer su teoría, su paradigma y su modelo predilectos en todo el mundo.
Durante un tiempo pareció que sería casi imposible organizar una oposición creíble a esta variante de la filosofía económica y social del Norte. Es posible que la situación esté empezando a cambiar. Esta posible apertura a la oposición se debe en parte al proceso evolutivo de la globalización y a sus repercusiones negativas, y en parte a las numerosas reacciones, hasta hace poco aisladas y solitarias, que están multiplicándose y articulándose, por lo que cada vez hay más

ruido y aumentan paulatinamente las manifestaciones de desacuerdo a escala mundial, ahora que los efectos de la HIG están comenzando a usarse y las técnicas de venta arrojan menos beneficios. Los acontecimientos de Seattle durante la Conferencia Ministerial de la OMC indican un contexto más propicio al cambio.

Con todo, estos acontecimientos positivos, que son aún muy espontáneos y podrían ser reprimidos, deben encauzarse y dirigirse hacia una concienciación mutua centrada. Por consiguiente, también es importante fomentar una mayor concienciación de la existencia de la actual hegemonía intelectual global, así como sobre su significado y repercusiones, tanto entre los círculos de los dirigentes, los medios de comunicación y la opinión pública, como entre las comunidades académicas e intelectuales del Sur. Estas deberán adoptar medidas desde su punto de vista con respecto a la situación actual para superar el equivalente del desarme intelectual del Sur, y lograr volver a equiparse y rehabilitarse intelectualmente.

Un paso necesario y fundamental en este sentido es elaborar y expresar claramente los elementos del contexto general que actualmente une a los países en desarrollo en sus esfuerzos por mejorar y modificar el sistema dominante, favorecer su desarrollo nacional y defender su soberanía política y económica.

Otra medida esencial es captar las semejanzas y las diferencias de las situaciones nacionales de los países en desarrollo y de las dificultades que afrontan. Entender las relaciones causa-efecto facilitará la formación de una percepción colectiva y una actitud común con respecto a las dificultades, las estructuras y los regímenes a escala mundial e incluso al modelo intelectual en el que se basan.

En la práctica, esto exige establecer nexos entre las cabezas pensantes, los conocimientos técnicos y las instituciones del Sur, que se estructuren y relacionen los análisis y la investigación, que exista un compromiso en tareas comunes y estudios comparados y, en definitiva, que se sintetice la esencia de los numerosos sectores en una sola declaración y un programa global único del Sur sobre diversos problemas y sus interrelaciones, así como sobre las dificultades más importantes a las que se enfrentan la comunidad internacional y las Naciones Unidas como instrumento del multilateralismo democrático. Dicho de otro modo, se requieren una institucionalización, una organización, unas relaciones y unos enlaces estructurados sumamente mejorados.

La dependencia intelectual es un factor debilitante que el Sur debe superar. Debería proyectar y estructurar sus objetivos y reacciones para generar una mayor competencia mundial de ideas y modelos intelectuales, ya que éstos tienen una importancia fundamental en la orientación de todo quehacer humano. Es ésta una responsabilidad histórica de la nueva generación que guiará a los países en desarrollo en el nuevo siglo, una generación que ha vivido los efectos del síndrome de la HIG. Cabe considerar esto como parte de la lucha por la liberación y la independencia, que prosigue con nuevas formas y en las condiciones actuales. Se trata de un elemento esencial para tener voz -y poder- en la escena mundial, ya que es el poder lo que el "*establishment*" del Norte parece respetar y a lo que parece responder. Sin duda los casos morales deben seguir sostenidos a la justicia internacional, puesto que es válida y muchos la han aceptado ya en el Norte. Pero los llamamientos a la moral no harán tambalearse las estructuras de poder de los países industrializados. El poder del Sur será lo único que surtirá efecto.

Los países en desarrollo no deberían contentarse con el papel de consumidores pasivos, inocentes o ignorantes de modelos con atractivo envoltorio procedentes del Norte. Es preciso que dispongan del equipo adecuado y se conviertan en interlocutores y negociadores hábiles en la escena mundial (comprendido el mercado), entendiendo, entre otras cosas, el funcionamiento del Norte industrial y cómo éste fomenta, con inteligencia y a menudo sin escrúpulos, sus propios

intereses. Tienen que reconquistar espacio intelectual y formar las capacidades necesarias para ello, sin olvidarse de concienciar a las nuevas generaciones ni de revigorizar y propiciar el fermento y las aptitudes intelectuales en sus instituciones de enseñanza superior. Deben rechazar la relación unidireccional y sumamente asimétrica con el Norte que surgió en el decenio de 1990.

Si bien el Sur puede reunir poder y fuerza suficientes para actuar por sí solo, también necesita aliados y apoyo en su lucha. Así pues, es fundamental que las Naciones Unidas vuelvan a equiparse, que cuenten con el personal adecuado y que se aliente y ayude a sus dirigentes para que la organización recobre su antigua función de centro intelectual mundial y líder en materia de políticas e investigación. Así podrán las Naciones Unidas actuar de acuerdo con los objetivos de la Carta y en busca de un desarrollo centrado en el ser humano, así como de equidad y democracia en las relaciones internacionales. Si las Naciones Unidas hubieran ejercido con más energía su papel fundamental y único de promoción del interés común de la humanidad, preparando en consonancia un marco intelectual que pudiese cimentarlo, quizá la hegemonía intelectual global que caracterizó los años 90 no se hubiera afianzado tanto. Pero no debe olvidarse que las Naciones Unidas son la criatura de sus miembros, de modo que el práctico derrumbamiento de la oposición concertada de los países en desarrollo dejó a la organización, y sobre todo a su secretaría, tan dependiente de las finanzas del Norte, en una situación de mayor vulnerabilidad y desamparo ante la estructura del poder internacional en el período posterior a la guerra fría.

Además, aunque viven en el Sur casi cuatro quintas partes de la humanidad, no está sólo a la hora de reconocer las injusticias inherentes a la filosofía económica actualmente dominante y la ordenación que la acompaña. En el Norte, en los ahora llamados "países en transición", hay muchos que tienen serias dudas con respecto a los procesos y la orientación del tipo de globalización centrada en el mercado y dirigida por éste que ha predominado en los años 90. Si los dirigentes intelectuales del Sur se uniesen a los recursos intelectuales, académicos y de las ONG del Norte y comenzasen a cooperar y a prestarse apoyo mutuo, darían un paso adelante de suma importancia para romper las cadenas de la hegemonía mundial de ideas y modelos socioeconómicos, y asegurarían su participación e influencia en el pensamiento y el discurso mundiales. El potencial de movilización y comunicación de Internet –y de algunos de los mismos medios que contribuyeron a la HIG en el decenio de 1990- también pueden resultar útiles.

La liberación intelectual, basada en un modelo de desarrollo centrado en el ser humano, debería adoptarse como proyecto colectivo del Sur al inicio del siglo XXI como contribución a la creación de un mundo mejor. Se trata de un elemento fundamental para que el Sur emprenda acciones colectivas, que son a su vez un requisito previo si los países en desarrollo han de ejercer una influencia real y quieren ser capaces de adoptar auténticas iniciativas en la escena mundial. Es asimismo vital para proteger su soberanía nacional, económica y política, así como su identidad, actualmente en estado de sitio, y para vencer la sensación generalizada de impotencia y resignación que embarga a su población al contemplar el mundo y la dirección en que se mueve.

Traducido del inglés

Notas

***** El presente ensayo está dedicado a la memoria del desaparecido Mwalimu Julius K. Nyerere, Presidente del Centro Sur. Está basado en mis comentarios durante la Conferencia "Más allá del consenso de Washington", organizada por la *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales* y la

UNESCO, los días 16 y 17 de junio de 1999 en la Sede de la UNESCO en París. También se basa en mis intervenciones anteriores sobre el mismo tema, hechas en el seminario sobre mundialización celebrado en la Universidad de West Indies, Mona Campus, Kingston (Jamaica), los días y 1 y 2 de febrero de 1999. Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor, quien agradece los valiosos comentarios de Joan Wicken, Ann Zammit, Ljerka Komar, Abdul Jalloh y C.B. Rau en la finalización del artículo.

1. Es importante señalar que estos mismos conceptos de "buen gobierno" y "democracia" se aplican cada vez con mayor frecuencia, con la ayuda de los condicionamientos y condicionamientos cruzados aplicados por conducto de las instituciones de Bretton Woods y la OMC, con objeto de extender el pensamiento político y las instituciones del Norte al Sur sin proceder a ninguna necesaria adaptación. Este trasplante de la "democracia", a menudo con ardor misionero y la convicción de obrar bien, es causa de conflictos y trastornos sociales y políticos, de una marginación cada vez mayor de grandes capas de la población, de la desaparición de estructuras y redes políticas locales, y de la aparición de elites locales que se identifican con las elites y las redes transnacionales basadas en el Norte y que dependen de ellas.
2. Para un debate acerca de la reforma de las Naciones Unidas, véase *South Centre*, *For a Strong and Democratic United Nations, South Perspective on UN Reform*, 1997, Zed Books Ltd., Londres y Nueva York (véase la edición española, *La reforma de las Naciones Unidas, Una visión desde el sur para fortalecer y democratizar a la comunidad internacional*, 1998, ITEM, Montevideo).

Nota biográfica

Christian Comeliau es economista. Tras ser investigador y profesor en la Universidad Nacional de Zaire, ha trabajado sucesivamente en el Banco Mundial, la OCDE y el Commissariat du Plan, en París. Actualmente, enseña economía del desarrollo en el Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo (IUED), en Ginebra.
Email: Christian.Comeliau@iued.unige.ch.

El postulado del crecimiento indefinido

Christian Comeliau

Introducción

En este artículo, quisiera abordar una cuestión que, a mi juicio, constituye uno de los problemas más difíciles para el futuro del desarrollo a largo plazo, pero que sin embargo no ha sido aún considerada como tal hasta el día de hoy: me refiero al *crecimiento económico considerado como indefinido*, en la medida en que es *asimilado al desarrollo*, pero también, y de manera más radical, *porque se pretende indefinido*. El crecimiento no figura explícitamente en las exposiciones de los principios del "consenso de Washington"; sin embargo, no creo salirme del marco de este coloquio al considerar esta exigencia de crecimiento como uno de los postulados *implícitos* más fundamentales de estas políticas.
Organizo el artículo de la siguiente manera. Comienzo por recordar los principios del consenso de Washington bajo la forma que le da el creador de esta expresión, pero intentando describir el marco más amplio de política general del cual estos principios dependen; ya que la exigencia de crecimiento se sitúa precisamente en ese marco. Presento entonces las razones que incitan a un nuevo examen de esta exigencia y examino, en particular, el lugar central que ocupa hoy día el crecimiento en las políticas económicas tanto en el Norte como en el Sur, y en el Este como en el Oeste. Señalo después las principales direcciones hacia las que se orientan las críticas de esta exigencia. Esbozo, a modo de conclusión, las orientaciones de reflexión que deberían ser objeto de una investigación ulterior.

El "Consenso de Washington": reseña e interpretación

Otros participantes en este coloquio han recordado antes que yo -y particularmente C.R. Reddy, a propósito de la India- en qué consisten los principios que John Williamson ha reunido bajo la cómoda denominación de "consenso de Washington", haciendo referencia así al acuerdo implícito al respecto entre la alta administración financiera de los Estados Unidos de América y las instituciones de Bretton-Woods (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial)[1]. Vuelvo a enumerar aquí sucintamente estos principios[2], sin desarrollar cada uno de estos puntos:

- disciplina de las finanzas públicas para reducir el déficit,
- determinación de prioridades en los gastos públicos,
- reforma de la fiscalidad,
- liberalización financiera,
- adopción de un tipo de cambio único,

- liberalización comercial,
- promoción de la inversión extranjera directa,
- privatización de las empresas públicas,
- desreglamentación, fundamentalmente para eliminar todo freno a la competencia,
- fortalecimiento de los derechos de propiedad.

Observamos inmediatamente que los tres primeros principios están relacionados con el papel del Estado, los cuatro siguientes con la apertura exterior, los tres últimos con el mercado y la libre competencia; y que, por ejemplo, encontramos exactamente estos principios en el esquema de todo programa de "ajuste estructural". Pero hay que recordar que, en los hechos, estos principios del ajuste estructural han sustituido, en la mayoría de los países que han debido ponerlos en práctica, a las propias políticas de desarrollo. Resulta útil, entonces, situar nuevamente la interpretación de estos principios en el marco más amplio del análisis de la *lógica del sistema mundial* -y del modelo de desarrollo, dominado por la economía, que ese modelo difunde-, que los explica y refuerza. No voy a volver a hacer aquí el análisis del conjunto de las características de dicho sistema -que he hecho en otro trabajo[3]-, pero propongo que se agrupen como sigue las grandes líneas de las políticas de desarrollo que de él resultan:

a) el *desarrollo a largo plazo* es, fundamentalmente, *asimilado al crecimiento indefinido* de la producción y de los ingresos, a lo que se añaden, claro está, las condiciones de infraestructura que posibilitan tal desarrollo;

b) habida cuenta de este lugar central que se le otorga al crecimiento económico, el *progreso social* -o lo que las Naciones Unidas designan, desde la cumbre de Copenhague en 1995, con el término de "desarrollo social", con sus componentes de lucha contra la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la desintegración social- deja de ser un objetivo en sí mismo: *será básicamente el resultado de las incidencias del crecimiento económico (trickle down)*; añadiéndose a éstas, cuando sea indispensable, algunas acciones correctivas, pero sin que sea menester ocuparse de las raíces estructurales y sistémicas de esos problemas sociales;

c) *la inserción máxima de todas las colectividades nacionales en los intercambios internacionales*, que supone la aplicación de la regla del *libre intercambio* generalizado, constituye una condición esencial y un medio primordial del crecimiento y, por ende, del desarrollo;

d) en regla general, la condición central del proceso de crecimiento y de desarrollo es el acatamiento de los principios y mecanismos de la *economía de mercado*;

e) de lo anterior podemos deducir el principio del *Estado subordinado*: las intervenciones de éste en la economía (o, por lo general, las de los poderes públicos) deben reducirse al mínimo y su lógica está necesariamente subordinada al mercado, lo que significa que dichas intervenciones deben orientarse fundamentalmente hacia el buen funcionamiento de éste; en cualquier hipótesis, esta intervención de los poderes públicos está sometida a condiciones muy estrictas de equilibrio presupuestario, de "buen gobierno" y de respeto del derecho y de la democracia;

f) por último, hay que considerar que no existe sino un sólo modelo de desarrollo racional y deseable: en sus grandes líneas, este modelo no es diferente del que siguieron los países que actualmente se consideran desarrollados; las estrategias de los países en desarrollo deben, pues, ser fundamentalmente estrategias destinadas a "alcanzar" el nivel de los países industrializados.

A mi juicio, son estos principios fundamentales, y no sólo las diez reglas de gestión que John Williamson enumera, los que se cuestionan cuando los representantes de los actores principales del sistema mundial -como por ejemplo el economista en jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz[4]- hablan de un "más allá" del consenso de Washington. No es difícil, desde luego, comprender las razones de ese "revisionismo" cuando comprobamos que ya nadie niega la

dimensión "estructural" del desempleo y de la exclusión social, que crisis financieras de grandes dimensiones acaban de amenazar la viabilidad del conjunto del sistema mundial, que las Naciones Unidas intentan imponer las nociones de desarrollo "humano" o "social", y que el propio Banco Mundial, después de haber introducido una "dimensión social" en sus programas de ajuste, preconiza en todas partes la "lucha contra la pobreza" y rehabilita solemnemente ciertas funciones del Estado[5].

Los participantes en un coloquio como éste deben, por lo tanto, hacer un examen, riguroso y sistemático, del conjunto de estos principios, de su coherencia teórica y, sobre todo, de sus consecuencias prácticas por lo que al desarrollo respecta. Partiendo del resumen que acabo de presentar, abordaré, por mi parte, un solo aspecto de la crítica necesaria: la que se refiere al crecimiento indefinido. Y lo haré con una formulación provisoria, pues mi presentación es la de un proyecto de investigación que todavía no ha sido realizado.

¿Por qué una investigación sobre el crecimiento económico?

La formulación del "consenso de Washington" es reciente; sus postulados implícitos lo son menos, y el que atañe al crecimiento no constituye ninguna innovación. Desde hace un poco más de medio siglo, es decir desde que los especialistas en ciencias sociales y los responsables de las políticas económicas hablan de "desarrollo", se vincula este último término, de modo más o menos explícito, y más o menos estrechamente, con el crecimiento económico. El proceso de crecimiento en el marco de los Estados nacionales -crecimiento de la producción de mercancías y crecimiento del ingreso global- constituye así al mismo tiempo un elemento central en las teorías y en las prácticas del desarrollo:

- las *teorías* del desarrollo se han construido esencialmente en torno a los modelos de crecimiento y al estudio de los diferentes factores y condiciones de dicho crecimiento;
- las *prácticas* y las *estrategias* de desarrollo se han concebido, ante todo, como estrategias de crecimiento, y cuando otros objetivos del desarrollo se han tomado explícitamente en consideración (el de la repartición del producto, por ejemplo), han ocupado siempre un lugar subordinado respecto del crecimiento.

Además, estas teorías y estrategias se han centrado durante largo tiempo únicamente en los países "pobres" (o "subdesarrollados", con respecto a los países occidentales industrializados); ocupándose pues casi exclusivamente del imperativo de un crecimiento de la producción más rápido que el de la población, del objetivo de "alcanzar" a los países industrializados y de la reducción de la pobreza gracias a los "efectos secundarios" del crecimiento (*trickle-down*). Más recientemente, cuando la noción de desarrollo y la consideración de los problemas que plantea se extendieron a los países desarrollados, el crecimiento permaneció en el centro de la reflexión teórica y política, ya sea como referencia o como explicación de los éxitos del pasado (el crecimiento excepcional de los "treinta años gloriosos", por ejemplo), ya sea como condición obligatoria para resolver todos los problemas del presente y del futuro, ya se trate del empleo, de la seguridad social, de la lucha contra la exclusión y la pobreza, de la protección del medio ambiente, del prestigio nacional y hasta del mantenimiento de la paz. Este papel privilegiado no es, desde luego, algo totalmente usurpado, y se pueden esgrimir múltiples argumentos en su favor. En primer lugar, porque las experiencias pasadas de desarrollo (en particular las de los países actualmente más ricos) se han efectivamente caracterizado, en la historia, por un crecimiento rápido de la producción y de los ingresos. Pero también porque la medida de ese crecimiento, tal como ha sido definida por los especialistas de la contabilidad nacional, ha constituido y constituye siempre el indicador aparentemente más sintético, en todo caso el más

práctico, de ese "progreso económico" al que ha parecido reducirse, en los decenios recientes, la ambición de "progreso social" que había imaginado el Siglo de las Luces. Y, además, porque la posibilidad de disponer de una cantidad de recursos físicos o financieros facilita bastante a menudo, en la práctica, la elaboración de nuevas respuestas a las múltiples necesidades de los hombres, así como las nuevas formas de distribución que reclaman: se supone que el bienestar material y la equidad de su reparto serán tanto más accesibles cuanto mayor sea el "pastel" por repartir. De un modo más profundo -pero éste es probablemente un análisis que está aún por hacer y, en todo caso, por renovar-, la cultura en que se basan las formas contemporáneas del sistema económico mundial dominante (el capitalismo, claro está, pero también el sistema soviético antes de su caída), se presenta esencialmente como productivista, adquisitiva y centrada en la acumulación indefinida de los medios de producir, y en definitiva en la acumulación del beneficio y del poder del que el crecimiento económico constituye el instrumento privilegiado.

El resultado práctico de todo esto es innegable: parece extrañamente difícil, hoy en día, abordar la solución de cualquiera de los problemas económicos con que se enfrentan las sociedades de nuestro planeta, cualquiera que sea su nivel actual de desarrollo, sin pasar, al menos a corto plazo, por una aceleración del crecimiento de la producción y de los ingresos en dichas sociedades. En los países llamados "en desarrollo" (y, más aún, en el ex bloque soviético), las estrategias de desarrollo -reales o declaradas- han sido durante largo tiempo sinónimos de industrialización a ultranza y, por ende, de utilización acelerada de los recursos minerales no renovables (puesto que los recursos "bióticos" en los que se funda la agricultura no se prestaban a un ritmo de crecimiento lo suficientemente rápido como para mantener las ambiciones anunciadas). La fe en la industrialización se ha concentrado hoy día en los más poderosos de esos países, bajo la presión de implacables competencias, pero ningún otro Estado ha renunciado oficialmente al crecimiento económico, cuya vía aparentemente más prometedora es, de hecho, la de la integración en los intercambios internacionales (todo esto con la bendición de los proveedores de fondos internacionales, comenzando por los más poderosos de ellos). Los países industrializados, por su parte, no han dejado de soñar con el retorno de los ritmos de crecimiento, históricamente excepcionales, de los tres decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial; no existe uno sólo de sus gobiernos, de cualquier tendencia política que sea, que no prometa la solución de los problemas económicos y sociales más agudos gracias al retorno próximo, aunque siempre aplazado, del crecimiento económico.

Sin embargo, desde hace unos treinta años, se han acumulado numerosas reflexiones que señalan las dificultades y objeciones que plantea la exigencia indefinida de crecimiento económico[6]; objeciones de naturaleza económica, social, ecológica, política e incluso ética. Volveremos después sobre este tema. Pero, en un momento en que los problemas económicos inmediatos se volvían cada vez más acuciantes, dichas reflexiones no fueron suficientes como para proponer soluciones alternativas a corto plazo. Y cuando, en 1987, una comisión internacional prestigiosa, la comisión Brundlandt, oficializó el concepto de "desarrollo duradero", asoció su puesta en práctica a la perspectiva de un nuevo periodo de crecimiento ("a new era of economic growth")[7].

Así, de corto periodo en corto periodo, y más allá de todos los debates académicos, la teoría y la política han parecido justificar y reforzar permanentemente el postulado fundamental de nuestro sistema, que es justamente el de la exigencia aparentemente inevitable de *un crecimiento ilimitado de la producción de mercancías a muy largo plazo*.

Problemas de definición

Me limito por el momento a dos observaciones sobre estas cuestiones de definición, que en la literatura existente son tratadas a veces con gran imprecisión, e incluso dan lugar a ciertas afirmaciones tautológicas.

La primera dificultad viene del hecho que en la mayoría de las teorías se determina de modo relativamente poco preciso *aquello que debe hacerse crecer* cuando se habla indiscriminadamente de crecimiento[9]: la producción de bienes y servicios, desde luego, y eventualmente el ingreso que se desprende de ella; pero como es difícil sumar cantidades físicas heterogéneas, el método para considerar dichas cantidades y la necesidad de reducirlas a un patrón de medida comparable condicionan directa, aunque implícitamente, el significado del concepto de crecimiento, que se utiliza sin embargo como si dicho significado fuese evidente. Aun cuando los responsables de las contabilidades nacionales hayan explicado ampliamente sus dificultades conceptuales y de cálculo; aun cuando sepamos, en teoría, que el contenido del crecimiento, que es objeto de comparaciones internacionales, depende bastante estrechamente de convenciones metodológicas y hasta de presupuestos ideológicos (los de la economía de mercado, en particular), las "teorías del crecimiento" razonan como si estos problemas estuviesen resueltos de una vez por todas, y en todo caso como si no acarrearan consecuencias para el análisis teórico del proceso de crecimiento económico y para las políticas que se apoyan en él.

Aquí surge pues una segunda dificultad: cuando los mejores teóricos proponen una definición del crecimiento, comprobamos que hablan no tanto de la naturaleza, o del contenido, de lo que se supone debe crecer, que de las condiciones, los mecanismos o las modalidades que caracterizan el proceso de crecimiento. Baste un ejemplo: un manual reciente[10], al evocar esas dificultades de definición, elige en definitiva referirse a la que considera la definición "más completa del crecimiento económico", la de Simon Kuznets, que data de 1973, y habla de un "aumento a largo plazo de la capacidad de ofrecer una diversidad creciente de bienes, capacidad fundada en el progreso de la tecnología y los ajustes institucionales e ideológicos que exige."

No es éste, evidentemente, el lugar para detallar, y menos aún para zanjar, estas querellas conceptuales. Las menciono sólo porque muestran la necesidad de precisar el objetivo de la investigación. En el marco que estimamos necesario, ésta no puede dedicarse prioritariamente a técnicas de cálculo, ni a largas interpretaciones de la evolución histórica: debería preocuparse en primer lugar, a mi juicio, de comprender el problema *mundial* (y, por lo tanto, no sólo el de una u otra categoría de países) que plantean hoy día *las relaciones entre el "crecimiento económico" y el "desarrollo" a largo plazo*, o más exactamente *el del lugar que puede ocupar el crecimiento en las estrategias de desarrollo a largo plazo*.

Esta orientación de la investigación nos obligará, por cierto, a ir precisando poco a poco nuestras definiciones de estos dos términos; pero podemos desde ya adelantar la hipótesis de que éstas no se confundirán enteramente con las preocupaciones de base de lo que se ha dado en llamar las "teorías del crecimiento".

Recapitulación de las principales objeciones al crecimiento indefinido

Estas críticas se mencionan aquí brevemente, lo repito, puesto que se trata de una simple recapitulación y no de un análisis; una investigación más profunda deberá, sin duda, examinarlas más en detalle. Dichas críticas son sobre todo de orden económico, social y ecológico.

a) Las críticas *económicas*, en primer lugar. Éstas se basan principalmente en los siguientes argumentos:

- inadaptación del *concepto* de crecimiento en sí mismo, a causa de su *modo de cálculo*: este problema ha sido mencionado más arriba, pero podemos ahora generalizar la crítica condenando *los presupuestos utilitaristas y mercantiles* de este modo de cálculo, presupuestos que son la fuente de la confusión fundamental entre el crecimiento de la economía de beneficio y el crecimiento de la economía de necesidades;
- esta confusión adquiere toda su dimensión cuando nos preguntamos si no debería analizarse el crecimiento pasado (cuyos resultados durante el transcurso de este siglo son innegablemente excepcionales) a la vez como un éxito y como *un fracaso*, si nos referimos a sus objetivos declarados de enriquecimiento y de mejora del bienestar material: fracaso parcial, desde luego, pero fracaso considerable si tenemos en cuenta el "mal desarrollo" que ha engendrado, es decir, la formidable multiplicación de las frustraciones, las destrucciones (llamadas a veces "creadoras"), e incluso los empobrecimientos netos que ha provocado;
- la pretensión del crecimiento ilimitado como objetivo de desarrollo está en contradicción total con la *escasez de recursos*, que es uno de los fundamentos del razonamiento económico en sí mismo, si bien es cierto que la ciencia económica clásica se ha construido en torno a la idea de escasez *relativa* de los recursos (en la cual se basa el sistema de precios relativos) y no en torno a la idea de su escasez *total*, lo que conduce a la noción de un límite de la actividad humana en el contexto del ecosistema terrestre (volveremos, evidentemente, a este punto cuando veamos las críticas ecológicas)[11];
- por último, desde el punto de vista del razonamiento teórico, podemos criticar el argumento que presenta el desarrollo como el resultado de *un modelo de eficacia que sería el de la competencia perfecta*, cuando la realidad ha estado siempre muy alejada de las hipótesis de este modelo; incluso, y probablemente sobre todo, cuando dicha realidad comporta un crecimiento económico rápido.

b) Las *críticas sociales* plantean un problema de definición, justamente porque el modelo dominante mide su propia eficacia sólo en términos de cantidades globales, ignora a priori la dimensión "social" y, durante mucho tiempo, se ha negado a considerar los fracasos del crecimiento desde el punto de vista del carácter aceptable de la distribución o de sus efectos colectivos. Las críticas sociales ponen pues de relieve determinados problemas que hacen que sean difícilmente viables, y aceptables para la mayoría de hombres y mujeres de una colectividad, las formas de *sociedad* que nacen a partir del funcionamiento de una economía de esa índole. Estos problemas son, en particular, los siguientes:

- las dificultades del *empleo*, cuya oferta no crece necesariamente y a menudo incluso contrasta con el aumento de la producción; pero hay que precisar que este problema sólo llega a ser realmente grave en la medida en que el trabajo y el empleo "productivos" (término que, en economía de mercado, quiere decir también "rentables") siguen siendo para la mayoría de las personas tanto condiciones necesarias para el acceso a la distribución de bienes y servicios producidos como principal modo de reconocimiento y de integración del individuo en la sociedad;
- la agravación de las *desigualdades*, que traducen la exclusión y la marginalización, pero también la explotación y la violencia;
- el olvido sistemático (esto es, por razones de sistema) de las *necesidades colectivas* (y, por lo tanto, de la producción de bienes colectivos, o de bienes públicos que podrían responder a dichas necesidades; así como de las instituciones colectivas y públicas que podrían encargarse de dicha producción), salvo en la medida en que el funcionamiento del propio mercado las exija.

c) Finalmente, la objeción más importante contra el crecimiento ilimitado es, sin duda, de orden *ecológico*, si le reconocemos la dimensión global, sistémica, que le confieren los análisis -que, lamentablemente, la ciencia económica ortodoxa ignora- de críticos tan importantes como Nicholas Georgescu-Roegen o Herman Daly[12]. Esta objeción, que no podemos detallar aquí, se apoya en el análisis del fenómeno físico de la entropía y del carácter irreversible del flujo energía-materia que utiliza la actividad económica. Se insiste fundamentalmente en este caso en el agotamiento progresivo e inevitable de dicho flujo, en la acumulación de residuos que éste implica, en la aceleración de estos fenómenos que acarrea la industrialización asociada con el crecimiento rápido, y finalmente en la imposibilidad radical -contrariamente a las promesas de las "estrategias internacionales de desarrollo"- de una generalización de este modo de producción y de consumo a escala planetaria.

d) Por último, menciono sólo a título indicativo las críticas *éticas* al crecimiento así definido, aquellas que critican la sociedad "adquisitiva"[13], la sed de beneficios, la desigualdad, la exclusión, la ausencia de solidaridad, la destrucción del planeta, etcétera, en nombre de juicios morales y por razones de justicia social. Las menciono de paso no porque no sean importantes -al contrario-, sino porque son de naturaleza diferente, y porque se fundan, en definitiva, en una concepción diferente del desarrollo: en este último punto, volvemos a la crítica mencionada anteriormente.

Conclusión: desafíos y orientaciones de un enfoque diferente

Las críticas mencionadas en lo que precede son heterogéneas y no revisten todas la misma importancia. Algunas hacen hincapié en la inquietante multiplicación de las dificultades en la vía del crecimiento, mientras que otras anuncian la imposibilidad total de proseguir ese proceso a largo plazo; pero ninguna suscita verdadero consenso entre los analistas y todas requieren un examen más profundo. Aún así, los argumentos reunidos bastan para arrojar dudas sobre el futuro, volviendo así indispensable la elaboración de una crítica radical sin indulgencia. Pero la realidad cotidiana opone una fuerte barrera a toda crítica de este tipo. En los debates teóricos y políticos sobre las estrategias de desarrollo, pocos temas son tan difíciles de clarificar como el del crecimiento, pues este imperativo parece insoslayable tanto en el plano práctico como en el ideológico.

Habrá quedado claro que el objetivo del cuestionamiento que se ha propuesto aquí, evidentemente, no es el de una interrupción general del proceso de crecimiento económico: basta con evocar la situación de los países de ingresos débiles y crecimiento demográfico rápido, o bien las insuficiencias manifiestas de las respuestas actuales a múltiples necesidades fundamentales en las diversas sociedades del planeta, ricas o pobres, para comprender el irrealismo absoluto de semejante propuesta. La crítica radical que se sugiere aquí contra el proceso de crecimiento es mucho más *selectiva*. Se dirige, de hecho, a dos formas de "reduccionismo" de los enfoques "ortodoxos" del crecimiento: el de la *reducción de los objetivos del desarrollo, o del progreso social, al crecimiento económico*, y el que consiste en expresar el objetivo de crecimiento bajo *la forma de una tasa global que se debe maximizar, en vez de expresar dicho objetivo en términos sectoriales selectivos*.

Podemos, por lo tanto, concluir que a partir de ahora la reflexión teórica y política sobre el desarrollo y el crecimiento económico ha de tener en cuenta imperativos insoslayables. Esta reflexión debería, de ahora en adelante, centrarse de manera mucho más profunda en los dos temas siguientes:

a) El primero es el de la *diversidad de los objetivos posibles del desarrollo*, objetivos que están ligados entre sí por relaciones de competencia o de complemento; y, de manera más general, el tema de la *diversidad posible de las estrategias de desarrollo*. Dichas estrategias no pueden seguir reduciéndose al modelo único que recomiendan aún sistemáticamente las organizaciones financieras internacionales. Suponen, en realidad, la elección de un conjunto de objetivos, coherentes pero diversificados (crecimiento del ingreso, satisfacción prioritaria de ciertas necesidades esenciales, distribución más equitativa de los ingresos o de los servicios colectivos, seguridad o autonomía, viabilidad ecológica, etcétera). La elaboración de dicho conjunto supone a su vez que se diversifiquen los modos de expresión de las necesidades, que no han de estar condenados a expresarse únicamente en la demanda "mercantil"; esta elaboración da pues lugar a la organización de un verdadero debate colectivo y político sobre la orientación del desarrollo.
b) El segundo tema es el de las *perspectivas del crecimiento económico* en sí mismo: no ya para apreciar la probabilidad de una u otra tasa global en los meses o años venideros, definida con decimales incluidos -ocupación aparentemente favorita de los economistas-, sino en primer lugar para analizar los imperativos y los márgenes de maniobra (económicos, sociales, ecológicos y políticos) que limitan la elección de la tasa de crecimiento *global*, tanto a corto como a largo plazo. En segundo lugar, y sobre todo, para preparar y elaborar la elección selectiva de los sectores, actividades o infraestructuras que es necesario hacer crecer en prioridad, para responder a los objetivos de desarrollo que define el debate político.
Una investigación colectiva debería emprenderse próximamente para precisar y desarrollar tales exigencias, esbozadas aquí en términos muy generales.

Traducido del francés

Notas

1. Véase fundamentalmente: Williamson, John, editor, *The Political Economy of Reform* (La política económica de la reforma), Institute for International Economics, Washington D.C., 1994; y Williamson, John, "The Washington Consensus Revisited" (Nuevo examen del Consenso de Washington), en Emmerij, Louis, editor, *Economic and Social Development into the XXI Century* (Desarrollo económico y social en el siglo XXI), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1997, pp. 48-61.
2. Tal como figura en Williamson, *op. cit.*, 1994, véase nota 1, pp. 26-28.
3. Fundamentalmente en las dos obras siguientes: *Les relations Nord-Sud* (Las relaciones Norte-Sur), colección Repères, ediciones La Découverte, París, 1991; y *Les impasses de la modernité* (Las dificultades de la modernidad), que va a publicarse a principios de 2000.
4. Fundamentalmente, en los dos textos siguientes: Stiglitz, Joseph, *More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus* (Más instrumentos y objetivos más amplios: el paso hacia la etapa posterior al Consenso de Washington), WIDER Annual Lecture, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Helsinski, enero de 1998; Stiglitz, Joseph, *Towards A New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes* (Hacia un nuevo paradigma para el desarrollo: estrategias, políticas y procesos), 1998; Conferencia Prebisch en la UNCTAD, Ginebra, 19 de octubre de 1998.
5. En particular en: Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial, 1997.* Washington D.C., 1997.

6. El punto de partida de esas críticas citado con más frecuencia es el célebre informe al Club de Roma de Dennis Meadows *et. al.*, *The Limits to Growth* (Los límites del crecimiento), publicado en francés bajo el título *Halte à la croissance? Rapport sur les limites de la croissance* (¿Alto al crecimiento? Informe sobre los límites del crecimiento), Fayard, París, 1972.
7. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Nuestro futuro común*, Naciones Unidas, 1987. Véase el texto del prólogo del Sr. Brundtland.
8. Me limito a citar tres obras clásicas que forman parte de una literatura abundante: Georgescu-Roegen, Nicholas, *The Entropy Law and the Economic Process* (La ley de la entropía y el proceso económico), Harvard University Press, 1971, nunca se tradujo al francés y está actualmente agotada en inglés; Georgescu-Roegen, Nicholas, *La décroissance. Entropie, écologie, économie* (El decrecimiento. Entropía, ecología, economía), presentación y traducción francesa de Jacques Grinevald e Ivo Rens, Éditions Sang de la Terre, París, 1979 y 1995; Daly, Herman E., *Steady-State Economics* (Economía del equilibrio), seguido de *New Essays* (Nuevos ensayos), Island Press, Washington D.C., segunda edición, 1991.
9. Es fundamentalmente lo que afirma Jean Arrous en la conclusión de su obra reciente: *Les théories de la croissance* (Las teorías del crecimiento), Points-Seuil, París, 1999, p. 245: "De manera un poco paradójica, las obras sobre el crecimiento económico comportan rara vez una definición de dicho concepto. Cuando lo hacen, los autores la mayoría de las veces se refieren al aumento continuo de la producción de bienes y servicios, definición que sigue siendo sumamente tautológica."
10. Arrous, *op. cit.*, p. 245.
11. Crítica que plantea fundamentalmente H. Daly, *op.cit.*
12. Véanse las referencias citadas en la nota 10, *supra*.
13. Término que propuso, en 1920, R.H. Tawney: *The Acquisitive Society*, Harvest Book, Harcourt, Nueva York, 1920 y 1948. (Trad. esp.: *La sociedad adquisitiva*, Madrid, Alianza Editorial, 1972).

Nota biográfica

Alexander Nekipelov es profesor de economía y miembro de pleno derecho de la Academia de Ciencias de Rusia. Es Director del Instituto Internacional de Estudios Económicos y Políticos, de la Academia de Ciencias de Rusia, Novocheriomunshkinjaya, 46, Moscú, 117418, Rusia. Email: nekipelov@transecon.ru. Es autor de numerosas publicaciones relacionadas con la economía de la transición, entre las cuales Ensayos sobre la economía pos comunista (en ruso, 1996).

El Consenso de Washington y la política económica en Rusia

Alexander Nekipelov

Introducción

El Consenso de Washington presenta un conjunto de medidas estándar para una política económica basada en la teoría monetarista. Inicialmente, fue elaborado para los países en desarrollo, que ya funcionaban en gran medida con mecanismos de mercado. La idea central consistía en eliminar los obstáculos en el camino de las fuerzas del mercado (privatización del sector público, liberalización de la actividad económica interna y externa) y sentar las bases de una estabilidad económica. Como es bien sabido, este conjunto de medidas representa una base para la aplicación del "principio de condicionalidad" del FMI y el Banco Mundial. Una de las ventajas prácticas de este enfoque es su fácil seguimiento.

En lo que concierne a los países del Tercer Mundo, los resultados de la obediencia a estas políticas no son para nada claros. Al parecer, el problema de las instituciones es decisivo: ¿Pueden las fuerzas del mercado producir los resultados deseados, aún cuando no existen instituciones modernas de mercado o si las que existen aún no están maduras? Otro problema práctico importante es el de la evaluación: ¿Cómo deberían compararse los beneficios esperados con los costos actuales, especialmente cuando éstos son altos?.

Por el contrario, los sistemas del antiguo bloque comunista que han iniciado el proceso de transición son esencialmente economías no de mercado. Es necesario sustituir las instituciones de una economía planificada por las de una economía de mercado. El resultado es que surgen problemas de secuenciación y de velocidad de los cambios, a la vez que aparece el peligro de "quedar atrapado entre" los dos sistemas económicos.

Otro de los rasgos que distinguen a las economías pos comunistas de las economías en desarrollo es que las primeras eran antiguamente países industrializados, si bien la asignación de recursos no obedecía a los principios de mercado. Esto significó que estos países se enfrentaron a un problema singular de reasignación masiva de los factores de producción como resultado de la transformación del mercado. El problema es definir si el gobierno debiera participar de alguna manera en este proceso.

A pesar de estas claras diferencias entre los países en desarrollo y los países pos comunistas, las recetas de las instituciones financieras internacionales no han variado. Se esperaba que los países pos comunistas liberalizaran sus economías lo más pronto posible, que privatizaran los activos públicos y que introdujeran medidas de austeridad económica. Cualquiera sea el costo de estas

políticas, fue definido como un precio inevitable que se debe pagar por la corrección de la deficiente asignación de los recursos durante la era socialista.

Breve resumen de las reformas de 1992 en Rusia

Como es bien sabido, las "reformas radicales" en Rusia comenzaron en 1992 con una liberalización total de los precios. Hacía finales del año, se elaboró un programa de privatización a gran escala mediante vales de garantía, que se llevó a cabo en 1993 y la primera mitad de 1994. Durante el primer año de reformas, se desmantelaron los restos del sistema de asignación de recursos, se eliminaron los principales obstáculos para la práctica de la actividad empresarial privada, se acabó con el monopolio estatal del comercio exterior y se declaró una política de fomento de las inversiones extranjeras. Se emprendieron esfuerzos importantes para crear instituciones de mercado. Deberíamos mencionar aquí la creación de un sistema bancario clásico de dos niveles, de un mercado de divisas y de un mercado bursátil embrionario. Comenzó a adaptarse la legislación que regula la actividad económica a las nuevas condiciones del mercado.
Sin embargo, en 1992 los costos de las reformas resultaron ser sumamente elevados. Se produjo una profunda recesión (el PNB cayó en un 14,5%); el país entró en una fase de alta inflación (los precios se multiplicaron por 26,1 y las reservas de dinero real disminuyeron considerablemente como suele suceder durante los periodos de hiperinflación). El nivel de vida de la población disminuyó drásticamente (los gastos de los hogares en términos reales disminuyeron en un 31,6% (Goskomstat Rossii 1997).

En busca de la "estabilidad macroeconómica" 1993-1997

Respondiendo a los principios del Consenso de Washington, la lucha contra la inflación se convirtió en el eje de las políticas económicas de los gobiernos presididos por V. Chernomirdin en el periodo 1993-1997. Se esperaba que al acabar con la inflación, se crearían las condiciones para un crecimiento económico sobre una base sana. Por otro lado, se pensaba que la inflación era un fenómeno puramente monetario. Por lo tanto, se decidió que el único instrumento adecuado para superarla era una política monetaria restrictiva.
La lucha contra la inflación duró más de tres años y medio, y hacia 1996 parecía haber acabado. Aquel año, la inflación fue sólo del 22%. El optimismo de los partidarios del gobierno se vio reafirmado por un proceso deflacionario sostenible hasta agosto de 1998, así como por tipos de cambio totalmente controlados y una disminución de las tasas de interés nominal (mediados de mayo de 1995-mediados de noviembre de 1997). Las primeras señales de crecimiento económico aparecieron en 1997. Sin embargo el precio de esta "estabilización macroeconómica" no fue en absoluto ligero.
1. La actividad económica siguió colapsándose. El PNB disminuyó un 30% más entre 1993 y 1996, la producción industrial cayó en un 36,3%, las inversiones de capital en un 50,6% (Goskomstat Rossii, diciembre, 1998). Algunos partidarios extranjeros y rusos de las políticas del Consenso de Washington sostienen que estas pérdidas eran inevitables, dado el nivel de distorsiones en la asignación de recursos heredada del socialismo. Otros, reconociendo que los costos de la transformación son demasiado elevados, creen que esto es el resultado de no haber seguido "la única política correcta" con la suficiente firmeza.
2. Paradójicamente, la lucha por la estabilidad financiera produjo una acumulación de problemas en la propia esfera financiera. Éstos fueron especialmente graves en el campo de las finanzas públicas. Durante todo este período, el déficit del presupuesto federal se mantuvo en niveles

relativamente altos: 5,8% del PNB en 1993, 10% en 1994, 2,7% en 1995, 3,4% en 1996, y 3,6% en 1997 (Goskomstat Rossii, diciembre, 1998). Para financiar este déficit de una manera no inflacionista, el Ministerio de Economía, en conjunto con el Banco Central, comenzó a emitir bonos del Estado a corto plazo (GKO) a partir de mayo de 1993. Sin embargo, el mercado de bonos del Estado empezó a transformarse rápidamente y, de ser un medio para movilizar recursos para el presupuesto federal, pasó a ser fuente de graves problemas financieros.

Cuadro 1 : Principales indicadores de las Emisiones básicas de los bonos del Estado a corto plazo (GKO) y de las obligaciones de prestamos públicos con los Ingresos por Cupón Indexados (OFZ), en miles de millones de rublos

	GKO				**OFZ**	
	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1995**	**1996**
Volumen de la emisión	240.5	20530.0	156950.0	432500.0	14000.0	46500.0
Volumen de la asignación (valor nominal)	229.5	17515.7	134174.2	374135.6	6216.6	25539.9
Ingresos por ventas	177.3	12866.3	100126.7	271569.1	6051.1	25584.2
Retiro de fondos para el presupuesto	150.5	5742.3	8882.1	10332.9	2108.3	5032.6
Retiro de fondos para el presupuesto/coefi-ciente de ingresos por ventas (%/	84.9	44.6	8.9	3.8	34.8	19.7

*Fuente***:** Goskomstat Rossii, 1998

Esta metamorfosis del mercado de valores del Estado se explica por los extraordinarios beneficios que dejó a los inversionistas: 168% en 1995, 86,1% en 1996, equivalente en términos reales a 37% y 64% respectivamente. Con la intención de cambiar esta situación, el gobierno y el Banco Central abrieron el mercado de valores del Estado a los no residentes en 1996. Como resultado del flujo de inversiones de cartera extranjera en Rusia, se produjo una reducción en el GKO nominal (hasta 26% en valor nominal, o 15% en términos reales del rublo (Fondo Monetario Internacional, mayo, 1999).

3. La economía nacional se transformó en rehén del capital extranjero especulador. En un solo año, la posición de divisas de los bancos comerciales rusos cambió radicalmente: sus pasivos sobre el exterior superaban considerablemente a sus activos sobre el exterior, lo cual los hacía sumamente vulnerables a una posible retirada del capital extranjero a corto plazo, con la correspondiente caída del tipo de cambio del rublo.

Cuadro 2 : Activos y pasivos sobre el extranjero en los bancos comerciales de Rusia, a finales del año (en miles de millones de US $).

	1996	**1997**				**1998**	
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Activos extranjeros	72875	49700	56549	63179	68158	67200	72430
Pasivos extranjeros	58892	54961	67268	92494	109563	102802	105197
Coeficiente de Activos sobre el extranjero/	1,24	0,90	0,84	0,68	0,62	0,65	0,69

pasivos sobre el extranjero							

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Mayo, 1999

4. Surgieron problemas económicos muy graves en el sector real de la economía. El número de empresas con pérdidas creció peligrosamente de 14% en 1993 a 50,6% en 1996 (Goskomstat Rossii, 1997), mientras que la rentabilidad de la producción disminuyó rápidamente.

Cuadro 3.Margen de utilidad y rentabilidad de los activos de las empresas (porcentajes)

	1992	1993	1994	1995	1996
Toda la economía					
Margen de utilidad	31,7	26,3	14,5	15,8	4,8
Rentabilidad de los activos	28,4	65,4	7,9	5,3	1,3
Industria					
Margen de utilidad	38,3	32,0	19,5	20,1	9,2
Rentabilidad de los activos	37,0	84,7	10,2	7,4	2,2

Fuente**:** Goskomstat Rossii, 1997

Al mismo tiempo, el sector real de la economía rusa se estaba transformando rápidamente en una economía "de especies". El trueque, los incumplimientos en los pagos, todo tipo de sustitutos del dinero empezaron a reemplazar a la moneda legal en las transacciones. Las cuentas morosas equivalían al 7% del PNB en 1993 y al 49% en 1998, mientras que las reservas de dinero (calculadas por la magnitud de la circulación fiduciaria) disminuyeron del 19% del PNB en 1993 al 13% en 1998 (Goskomstat Rossii, abril, 1999; Fondo Monetario Internacional, mayo, 1999).

El colapso financiero como fracaso del sistema

En otoño de 1997, el idílico cuadro de "estabilidad macroeconómica" comenzó a deteriorarse. Se produjo una huida masiva del rublo y de los activos denominados en rublos. La Bolsa sufrió un colapso inmediato. Durante el año siguiente, su capitalización disminuyó en un factor de diez. El respectivo índice RTS (Russian Trading System Index) fue de 532,9 el 17 de octubre de 1997, y sólo de 55,32 el 16 de octubre de 1998. El rescate del rublo se convirtió en la principal preocupación del Banco Central. Para llevar a cabo esta tarea, permitió que las reservas de divisas disminuyeran drásticamente (de 20.400 millones de dólares a finales del segundo trimestre de 1997 a 10.900 millones un año más tarde (Fondo Monetario Internacional, mayo de 1999) y aumentó drásticamente el tipo de refinanciación (el 11 de noviembre de 1997, el tipo de refinanciación era de 21%, y a finales de mayo de 1998 ya era de 150%. El resultado es que los tipos de interés se dispararon una vez más, sepultando así las esperanzas del gobierno de un "crecimiento económico inevitable en el futuro próximo". Además, con la subida de los tipos de interés la crisis de la deuda interna adquirió proporciones catastróficas. El sistema bancario se encontró en una situación financiera desesperada: una devaluación significativa del rublo habría llevado a la quiebra a prácticamente todos los grandes bancos comerciales, lo cual auguraba una desorganización total del sistema de pagos y, por ende, el caos económico. Para empeorar aún más la situación, se desplomó el precio del petróleo en los mercados mundiales.

El gobierno de Kiriyenko reconoció el carácter crítico de la situación económica y solicitó una ayuda sin precedentes de los organismos financieros internacionales y de Japón. Se proporcionó esta ayuda con la condición de llevar a cabo un conjunto de medidas definidas en el "Programa de estabilización económica y financiera" aprobado por el gobierno ruso en julio de 1998. Sin embargo, el gobierno no tenía capacidad de maniobra: el mercado "no creía" en la capacidad de las autoridades para salvar la situación. Comenzó a producirse un flujo hacia el exterior del capital pertenecientes a los no residentes y una huida del rublo y de los activos denominados en rublos por parte de los residentes, como si nada hubiera sucedido. Frente a la perspectiva de que todos los fondos recibidos como ayuda serían utilizados para rescatar al capital especulador extranjero a corto plazo en lugar de rescatar a la economía rusa, el gobierno declaró que no cumpliría con los GKO, amplió significativamente los límites de la banda de divisas (un poco más tarde renunció a ello y dejó al rublo flotante) y decretó una moratoria de tres meses en los pagos de los bancos rusos de la deuda externa.

Si dejamos de lado las consecuencias externas sumamente negativas de estas decisiones, tenemos que reconocer que no podían impedir un desarrollo caótico de los acontecimientos en Rusia. La pérdida de confianza en el gobierno y en el sistema financiero nacional era tan acusada que el pánico adquirió proporciones espectaculares. Todos los grandes bancos comerciales se declararon incapaces de cumplir con sus compromisos, se desorganizó el sistema de pagos y la recaudación tributaria disminuyó drásticamente. Durante un tiempo, el tipo de cambio no logró encontrar un nuevo punto de equilibrio, lo cual creó una gran incertidumbre entre los agentes económicos. Los precios subieron bruscamente respondiendo a la caída del tipo de cambio del rublo y al pánico de los consumidores. El colapso financiero se convirtió en una realidad.

Los partidarios del Consenso de Washington piensan que las raíces del colapso financiero son una combinación desfavorable de factores externos (la crisis financiera en Asia, la caída de los precios del petróleo) combinado con una dirección que carecía de la firmeza necesaria para llevar a cabo la política económica trazada (la falta de voluntad política del gobierno de Chernomirdin para normalizar la situación de las finanzas públicas). Algunos especialistas también creen que el colapso podría haberse evitado si el Banco Central hubiese devaluado el rublo en el momento adecuado, o incluso si lo hubiera dejado flotante.

No cabe duda de que los factores externos desfavorables desataron la crisis financiera. Sin embargo, aún queda una pregunta: ¿Por qué la economía rusa resultó ser tan vulnerable a estos factores?

Cualquier intento de explicar los acontecimientos del 17 de agosto de 1998 aludiendo a errores técnicos del Banco Central parece dudoso. Desde luego, la liberalización de los flujos financieros internacionales y un sólido compromiso con el tipo de cambio constituye una mezcla peligrosa. Sin embargo, debemos recordar que la idea del gobierno consistía en atraer todo el capital a corto plazo que fuera posible, y que esta tarea se logra más fácilmente contando con la presencia de una "banda de divisas" que en condiciones de un tipo libremente flotante. Por lo tanto, se trataba de un riesgo consciente, no de un error técnico. Como se ha mencionado más arriba, durante 1997 la posición de divisas de los bancos comerciales rusos pasó rápidamente de una situación de superávit a una de déficit. Sin embargo, también sería un error pensar que el Banco Central no se percató de este proceso. Más bien, lo permitió conscientemente, porque los flujos de divisas hacia los bancos rusos facilitaban la tarea de mantener el tipo de cambio del rublo dentro de la banda. También podemos entender fácilmente por qué el Banco Central intentó, hasta el último momento, evitar la devaluación o la transición hacia un tipo flotante. Esto habría hecho aumentar los ataques contra el rublo y habría producido un colapso del sistema bancario en caso de darse

una depreciación significativa del rublo. En otras palabras, los "errores técnicos" del Banco Central resultan ser parte orgánica de su política habitual con el gobierno.
Los críticos suelen reprochar a V. Chernomirdin el haber seguido una política fiscal demasiado blanda. Piensan que una posición más dura habría impedido la huida frenética del capital extranjero del mercado de bonos del Estado, habría vuelto a atraer al capital extranjero a la Bolsa rusa y habría contribuido a la estabilización del mercado de divisas. Además, la eliminación del déficit presupuestario habría permitido que disminuyeran los préstamos del gobierno. Como resultado, los ahorros habrían comenzado a financiar las inversiones en lugar de financiar el déficit presupuestario. Esto, a su vez, habría contribuido al crecimiento económico. Estas son las razones que subyacen al mencionado "Programa de estabilización económica y financiera" aprobado por el gobierno de Kiriyenko en el verano de 1998.
Es indudable que la crisis de la deuda gubernamental es un producto de un déficit presupuestario acumulado durante varios años, así como de métodos aventureros para financiar dicho déficit. Sin embargo, el déficit presupuestario es una causa intermedia y no final. Los esfuerzos para superarlo mediante el mero recorte de los gastos significa combatir las consecuencias en lugar de las causas.
En el corazón de la crisis financiera encontramos una falta de liquidez extraordinaria en el sector real de la economía. Según los cálculos oficiales, entre el 75% y el 85% de todas las transacciones en este sector de la economía se llevan a cabo sin dinero, ya sea en forma de trueque, como práctica recíproca de impagos, o mediante el uso de sustitutos del dinero. Esto no sólo acarrea grandes costes de transacción, sino que también explica por qué es imposible mejorar la recaudación tributaria sobre la base de medidas administrativas: ninguna política tributaria puede cobrar impuestos (al menos en forma de dinero) de las empresas cuyos beneficios (si los tienen) no son más que el resultado de un superávit de las cuentas por cobrar sobre las cuentas por pagar. Y viceversa, es evidente que si se superara la falta de liquidez en el sector real de la economía, el Estado recaudaría un abundante flujo de impuestos.
Con el fin de luchar contra la falta de liquidez en el sector real de la economía, primero debemos entender los orígenes de este fenómeno. En el programa de gobierno de Kiriyenko, ya mencionado más arriba, la oferta insuficiente de créditos al sector real fue descrita como la causa real de la "desmonetización" de la economía. Hay cierta lógica en esta posición: la insuficiencia de créditos es el resultado de los altos tipos de interés, que a su vez, tienen sus raíces en un grave déficit presupuestario. Por lo tanto, este enfoque apoyaba la idea general de concentrar todos los esfuerzos del poder ejecutivo en el endurecimiento de la política fiscal..
Sin embargo, es bastante fácil demostrar que esta posición no tiene bases reales. En primer lugar, resulta difícil entender cuál es el mecanismo que transforma el déficit de créditos en impagos. El hecho de que una empresa no haya recibido un crédito bancario para financiar sus actuales necesidades no significa que sus proveedores extenderán automáticamente este crédito. Desde luego, nadie puede prohibir que le proporcionen a su cliente este crédito en especies, pero al hacerlo asumen ellos solos todos los riesgos vinculados a la posibilidad de que, posteriormente, dicho cliente se encuentre en una situación en que sus productos no se venden. De cuando en cuando, estos errores se ven castigados por una cadena de pérdidas, o incluso de quiebras, pero nunca por una proliferación sin límites y automática de los impagos. En segundo lugar, todos los banqueros entienden que sus créditos pueden ayudar a un cliente a comprar los insumos necesarios, pero no garantizan la comercialización de sus productos. Por lo tanto, la falta de liquidez en el sector real resulta ser un sólido obstáculo para que los préstamos se muevan en ese sector y no a la inversa, a saber que la falta de créditos sea la principal causa de los pagos atrasados.

Tenemos que reconocer que en una economía de mercado auténtica un fenómeno como el "déficit de dinero" es sencillamente imposible. El equilibrio de los mercados financieros (incluyendo el mercado monetario) se mantiene permanentemente debido a la capacidad del tipo de interés de reaccionar inmediatamente a cualquier cambio en la oferta y demanda de dinero y de otros instrumentos financieros. Por su parte, el mecanismo de transmisión (vincular oferta monetaria-tipo de interés-inversión con demanda de los consumidores-precios-oferta monetaria real-tipo de interés) garantiza que a la larga todas las variables reales vuelven a sus posiciones de equilibrio, donde el nivel de precios se ajusta a un nivel nuevo de la oferta monetaria nominal. Aquí no hay lugar a transacciones de trueques, pagos atrasados ni sustitutos del dinero para paliar la "oferta insuficiente de dinero". No cambia mucho el panorama si se opta por que los precios se mantengan a la baja en la economía rusa debido a su alto nivel de monopolización. Por ejemplo, en caso de disminución de la oferta monetaria, la diferencia, si lo comparamos con una estructura de mercado perfecta, se traduciría en una menor producción y en precios más altos, pero no en un fenómeno de "déficit de circulante".

Por lo tanto, el surgimiento de una economía "en especies" en Rusia *no puede explicarse sobre la base de la teoría de la economía de mercado.* Esto no significa que ésta es falsa. El sector real que se vio despojado de su dinero es el producto de profundas distorsiones en los fundamentos del sistema económico ruso. No hay por qué negar los hechos: una brecha entre el nivel de precios y la oferta monetaria es una realidad en Rusia, mientras que la mutua morosidad, las transacciones de trueque, etcétera constituyen una manera de ajuste de nuestras empresas a las restricciones de la demanda. Sin embargo, no deberíamos olvidar que este tipo de ajuste tiene poco que ver con el comportamiento normal de los agentes del mercado bajo condiciones similares, a saber, dejar que los propios precios disminuyan y/o disminuir la producción.

La "desmonetización" de la economía es sólo una de las numerosas manifestaciones (aunque una de las más importantes) de un rasgo específico del sistema económico ruso. Es bien sabido que para que las empresas funcionen dentro de una economía de mercado, la rentabilidad de los activos corrientes, en condiciones normales, es inferior a la de los activos fijos: de otra manera, nadie invertiría en los activos fijos. Durante años, la situación en Rusia ha sido completamente diferente: la rentabilidad de los valores negociables ha sido muchas veces superior a la tasa de rentabilidad en el sector de la producción. Desde luego, en estas condiciones el dinero ha sido bombeado del sector real de la economía al sector financiero, si bien las empresas, que manifiestan una capacidad insólita para ignorar las restricciones presupuestarias, seguían funcionando. Considerando esto, debería quedar absolutamente claro lo inadecuadas que son las propuestas para saciar el sector productivo con dinero (sin importar cómo se consigue este objetivo: mediante el Banco Central o los bancos comerciales).

El carácter de cuasi economía de mercado de la economía rusa ayuda a comprender por qué han sido tan extrañas sus reacciones a las medidas habituales de política fiscal y monetaria. Por ejemplo, es bien sabido que en una economía de mercado, la reducción del gasto público no puede conducir al crecimiento del déficit presupuestario (si bien se acepta que el volumen total de los impuestos puede disminuir, pero en menor medida que los gastos). En realidad, los gobiernos de Chernomirdin y Kiriyenko basaron sus procedimientos en esta línea de razonamiento cuando intentaron recortar radicalmente los gastos del sector público. Sin embargo, en una situación en que un porcentaje sustancial de las empresas carece de restricciones presupuestarias duras, el resultado de esta austeridad fiscal no es tan evidente. La disminución de los gastos del gobierno, en un caso de estas características, puede producir un aumento rápido de los impagos y, como resultado, una disminución mucho más importante de la recaudación tributaria que en una

economía de mercado "normal". Sin embargo esto significa que existe el peligro de un círculo vicioso: disminución de los gastos del gobierno-aumento del déficit presupuestario.

Cuadro 4. PNB, Gastos e ingresos del gobierno

	1992	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
PNB Real (año anterior =100)	85,5	91,3	87,3	96,0	96,5	100,8
Ingresos presupuestarios globales/PNB (en %)	28,0	28,9	28,2	27,6	25,4	26,4
Gastos presupuestarios globales /PNB (en %)	31,4	33,5	37,7	30,7	29,7	31,0
Ingresos del gobierno/GDP (en %)	…	36,4	36,1	34,2	33,2	…
Gastos del gobierno /GDP (en %)	…	40,7	45,3	37,8	37.8	…

Fuente*: Calculado sobre la base de los datos de Goskomstat Rossii. Los puntos en las últimas dos casillas de la columna de 1992 significan que fue imposible obtener los datos necesario para efectuar los cálculos.*

Desde luego, aceptar la existencia de la "anomalía del mercado en Rusia" es sólo un primer paso. Lo más importante es descubrir los factores que la generan. En mi opinión, sus orígenes son una profunda distorsión de los derechos de propiedad que se produjo durante las "reformas radicales". Los autores de estas reformas ignoraron por completo el problema de la gestión, racional y compatible con el mercado, de los activos del Estado, y emprendieron el camino de una privatización forzada a cualquier precio. Esto condujo a una situación donde, en muchos casos, la gestión de las empresas (las pertenecientes al Estado y las privatizadas) descubrió que el Estado no tenía un control eficaz sobre ellas. Esto produjo un comportamiento poco habitual en muchas empresas rusas, que a menudo ignoraron las restricciones de la demanda y distribuyeron sus productos intercambiándolos por impagos o por sustitutos ilíquidos del dinero. El saqueo de los activos de las empresas estatales y privatizadas, al igual que la "criminalización" de la actividad económica también tiene sus raíces en una falta de regulación adecuada de los derechos de propiedad.

El comportamiento no habitual del gobierno (tanto a nivel federal como regional) también es un rasgo muy específico de nuestro sistema económico. Se manifiesta en el incumplimiento sistemático de sus propios compromisos materiales (enormes retrasos en los pagos de los pedidos del Estado, en el pago de los salarios de quienes trabajan en el ámbito del presupuesto, de las pensiones, etc.) y en la obligación de las empresas para proveer bienes o servicios a clientes que no tienen dinero para pagarlos. Es indudable que el incumplimiento de los pagos del Estado condicionan una parte importante de los impagos en el sector real. Pero también es verdad que sí el gobierno hubiera observado este comportamiento en una verdadera economía de mercado, el resultado habría sido la bancarrota masiva de aquellas empresas que tenían contratos con el gobierno (así como la de sus acreedores) en lugar de una "desmonetización" del sector real de la economía.

La estabilización después de la crisis

En el período septiembre-octubre de 1998, el gobierno de Primakov y el Banco Central consiguieron impedir el "peor de los panoramas" para la economía rusa. Una desintegración absoluta del sistema de pagos, una inflación galopante, una caída incontrolable del rublo y la desestabilización de las reservas de alimentos para la población fue considerado como un

panorama sumamente probable por todos los expertos. Los especialistas rusos y extranjeros coincidieron en predecir un impago de las obligaciones de la deuda externa como casi inevitable en la primavera de 1999.

Mediante hábiles maniobras en la política monetaria y fiscal, las autoridades consiguieron impedir que el sistema bancario interno (y, por lo tanto, el sistema de pagos) se desplomara, y lograron mantener bajo control la inflación y los tipos de cambio. Solo como resultado de este trabajo preliminar la economía pudo valerse de aquellas oportunidades que surgieron en los días que siguieron a la importante caída de los tipos reales de cambio. Las importaciones disminuyeron notablemente y se impulsó la producción nacional de sustitución de importaciones. Sobre estas bases, a partir de octubre de 1998, la producción comenzó a crecer mes a mes y, a partir de abril de 1999, la economía alcanzó el nivel del periodo correspondiente del año anterior. La primera mitad de 1999 arrojó un aumento del 3,1% en la producción con respecto a la primera mitad de 1998.

La política del gobierno de Primakov y, posteriormente, de Stepashin y de Putin, tuvo elevados costes. Un drástico deterioro del nivel de vida de la población, la permanencia de numerosos bancos que, según todos los criterios, en tiempos normales tenían que haber quebrado y el endurecimiento de las regulaciones del mercado de divisas serían algunos de los ejemplos. También se produjo una disminución adicional de los gastos de gobierno (ya insólitamente bajos desde una perspectiva de largo plazo) y, como resultado, una contracción de los servicios del sector público. Sin embargo, la población consideraba estos costes inevitables, y manifestaba una evidente simpatía hacia el gobierno de Primakov y, en cierta medida, de Stepashin. Es indudable que la actitud responsable de estos gobiernos para cumplir con sus promesas y compromisos también tuvieron una importante influencia en este sentido.

A menudo escuchamos que los logros del gobierno Primakov fueron el resultado de la continuación de la anterior política económica. Esto es verdad sólo en relación a la política fiscal: el gobierno consiguió que la Duma aprobara un presupuesto federal sumamente restrictivo para 1999, y absolutamente necesario para impedir que la economía cayera en el caos. Al mismo tiempo, también existen serias diferencias. Después de los acontecimientos de agosto de 1998, nuestros "liberales radicales" insistieron en que el país no podía prescindir de una junta monetaria (B. Feodorov) ni de la práctica liquidación del sistema bancario interno cuyas funciones serían asumidas por los bancos extranjeros (E. Gaidar).

De hecho, el gobierno y el Banco Central demostraron que se podía reanimar la economía sin sacrificar la soberanía en el plano monetario ni aniquilar el sistema bancario nacional. Durante este mismo período, se adoptaron medidas para realizar controles del mercado de divisas y para luchar contra la corrupción, ambos terrenos que habían estado vedados a todos los gobiernos anteriores. Sin embargo lo más importante es que la introducción de cambios significativos en el curso de la transformación sólo fue posible después de estabilizar la economía. El mayor mérito del gobierno Primakov y del Banco Central fue, por lo tanto, alcanzar este objetivo.

Sin embargo, después de conseguir la estabilidad tras la crisis, surge una pregunta: Qué hacer a continuación? La "Declaración del Gobierno de la Federación Rusa y el Banco Central de Rusia sobre Políticas Económicas" (13 de julio, 1999) dirigida al FMI, arroja luz sobre los planes de las autoridades rusas.

El gobierno de Stepashin y el Banco Central declararon su disposición para seguir la trayectoria económica elaborada en coordinación con el FMI y el Banco Mundial y seguida por los gobiernos de Chernomirdin y Kiriyenko. El gobierno aún cree que el tema de los impagos se puede solucionar mediante una aplicación decidida de los procedimientos de quiebra y mediante una política fiscal más responsable. Habiendo declarado la voluntad de acabar con el contrapeso

de la deuda (es decir, condonando impagos recíprocos) las autoridades siguen confundiendo las consecuencias con las causas: la proliferación de transacciones no monetarias es una manifestación de profundas distorsiones en el sistema económico, no viceversa. Los compromisos para seguir enérgicamente con la liberalización externa (reducción de importaciones y eliminación total de los derechos de exportación, y eliminación de las barreras recientemente introducidas para impedir la fuga de capitales) parecen bastante raros en un país donde se observa una enorme salida de capitales, que tiene grandes problemas de deuda externa, que sufre la falta de competitividad de una parte importante de la industria y que carece de las instituciones necesarias, o las que posee aún no están preparadas.

Resumen de una política alternativa

Para resumir: durante el período de las "reformas radicales" surgió en Rusia una cuasi economía de mercado. En estas condiciones, podemos aplicar dos enfoques lógicamente coherentes de la política económica. El primero consiste en adecuar la política al sistema económico existente. Su realización implicaría una aplicación amplia y permanente de diferentes esquemas de mutua compensación de las obligaciones (incluyendo aquellas entre el sector público y las empresas), la parcelación de los canales de circulación del dinero (creación de cuentas de inversión separadas, introducción de un régimen especial para las amortizaciones acumuladas, etc.), poniendo énfasis en las decisiones específicas y no en reglas generales. El segundo enfoque tiene como objetivo la transformación cualitativa del sistema económico actual en una economía de mercado plena.
Las diferencias entre estos dos enfoques se inscriben más bien a lo largo del eje "economía de tipo mutante-economía de mercado auténtica" que a lo largo del eje "mercado libre-mercado regulado". En este sentido (y sólo en este sentido) la cuestión de la dimensión de la intervención del gobierno en la economía es secundaria: para influir en el procedimiento del mecanismo de mercado, primero tenemos que contar con dicho mecanismo.
A continuación, expongo mi visión de las medidas sistemáticas necesarias para transformar la economía rusa en una auténtica economía de mercado, y de los mecanismos de regulación cuyo objetivo es mantener una economía estable y en desarrollo y de acuerdo con las preferencias de la sociedad.

La racionalización de los derechos de propiedad

Se trata de que se manifieste el comportamiento en el mercado de los principales agentes económicos -las empresas y los gobiernos a nivel federal y regional.
El método consiste en conseguir que las grandes y medianas empresas se comporten de manera "adecuada". Esto supone que su gestión debería estar sometida a un control efectivo de los dueños del capital y, por lo tanto orientada hacia la maximización de los beneficios a corto plazo y del valor neto de la empresa a largo plazo. Junto con una reacción adecuada a las señales del mercado, esto contribuiría a crear un sistema de gestión empresarial eficaz y aseguraría la transparencia de la posición financiera de las empresas.
Para cumplir estos objetivos, se requieren dos conjuntos de medidas. El primero consiste en dar verdaderas oportunidades para que los accionistas lleven a la práctica los derechos de los dueños del capital. El segundo consiste en establecer un sistema de gestión de los activos públicos compatible con el mercado, activos que aún corresponden a prácticamente la mitad de todos los activos del país.

El método para cambiar radicalmente el comportamiento económico en todos los niveles del poder ejecutivo (que viola sus propios compromisos, obliga a las empresas a abastecer con sus productos a clientes que no pagan, utiliza la autoridad administrativa para que las empresas no disminuyan su personal cuando se enfrentan a una baja en la demanda de sus productos, etc.) consiste en una sólida limitación legislativa de sus poderes económicos a aquellos que han demostrado su coherencia con los principios de la economía de mercado.

Restaurar el papel de la moneda nacional

El objetivo consiste en superar la falta de liquidez del sector real de la economía, fomentar las condiciones necesarias para que el rublo ejecute todas las funciones del dinero y para mantener la estabilidad del tipo de cambio.
El método es una "monetización" de un solo golpe de la economía mediante una compensación general (y atrasada) de la deuda, la eliminación de divisas extranjeras como un activo de la especulación y velar por una oferta suficiente de dichas divisas. Se requieren diversas medidas para lograr este objetivo.

- Venta obligatoria, al tipo de mercado, de todos los ingresos en divisas de las empresas (como en el caso de Polonia, se pueden conservar las cuentas en divisas, aunque se excluye que se sigan engrosando con divisas). Sólo se debería otorgar a las entidades legales el derecho a comprar divisas en el mercado con los correspondientes contratos de importación y obligaciones de pagar una deuda en el exterior.
- Transferencia de todas las cuentas correspondientes de los bancos comerciales rusos en bancos extranjeros al Banco Central (una alternativa al Vnesheconombank o el Vneshtorgbank, de propiedad del estado).
- Introducción de controles eficaces de los flujos de capital a corto plazo dentro y fuera del país y creación, finalmente, de un control eficaz de los flujos de divisas vinculados a las transacciones de cuenta corriente sobre la base de la cooperación entre las autoridades de aduana y los bancos comerciales.
- Restauración de una banda de divisas después de estabilizar el tipo de cambio y de la acumulación de las reservas de divisas necesarias.

Creación de una infraestructura financiera eficaz

El objetivo consistente en lograr un funcionamiento normal del sistema de pagos y crear un mecanismo eficaz para transformar los ahorros en inversiones.
La necesidad de solucionar este problema en condiciones de una aguda crisis bancaria justifica las siguientes medidas:

- Continuar activamente con la reestructuración de los bancos y el endurecimiento de requisitos prudenciales. Una compensación general de las deudas atrasadas haría este proceso menos doloroso porque disminuiría el número de bancos morosos.
- Adoptar diversas medidas que hicieran de la oferta de capital de explotación a las unidades económicas la principal "función de inversión" de los bancos comerciales.

El mecanismo del intervencionismo eficaz del Estado

El objetivo consiste en que el Estado proporcione normas activas para la transformación del mercado y el funcionamiento de la economía.
El método consiste en crear condiciones para la concentración de recursos sumamente limitados en condiciones que aseguren una distribución equitativa del peso ocasionado por el "impacto estructural" y que den a Rusia la posibilidad de volver a la comunidad de países económicamente avanzados en un futuro previsible.

¿Hasta qué punto el consenso de Washington es responsable de los fracasos en Rusia?

La principal conclusión es que de hecho las recetas de los partidarios del consenso de Washington impiden que el sistema económico ruso se transforme en una verdadera economía de mercado.
Desde luego, las peculiaridades de este sistema no dan fe de la incoherencia de la teoría de la economía de mercado (incluida su versión monetarista). El problema es diferente: se aplican medidas de políticas a partir de esta teoría a una economía que, a pesar de todos los "éxitos" en el campo de la liberalización de la actividad económica y de la privatización de los bienes públicos, es una cuasi (si no pseudo) economía de mercado.
Resulta muy curioso que, incluso actualmente, la posición oficial del FMI siga basándose en el supuesto de que no se han ejecutado adecuadamente las verdaderas políticas. Para muchos rusos, esto significa una de dos: o los expertos del FMI son profesionales incompetentes, o aquella organización forma parte de una "conspiración" cuyo fin es destruir la economía rusa.
Sin embargo, es verdad que Rusia debería culparse antes que nada a sí misma por la política económica que condujo a la catástrofe financiera del 17 de agosto de 1998. Al fin y al cabo, la decisión de la política económica fue nuestra. También tenemos que recordar que nuestros "reformadores radicales" no sólo siguieron los consejos del FMI, sino que también los utilizaron a menudo como chivo expiatorio, atribuyéndole de forma no oficial la responsabilidad por medidas que el FMI jamás había exigido. Observaron esta conducta, especialmente cuando se negaron a pagar los pedidos del sector público ("pagarlos significaría socavar la estabilidad macroeconómica que propugna el FMI") o cuando en 1996 inauguraron el mercado de valores del Estado por razones puramente fiscales ("el FMI quiere que liberalicemos los mercados financieros").

Traducido del inglés

Referencias

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, Mayo, 1999. *Estadística financiera internacional.*
GOSKOMSTAT ROSSII. 1994. *Rossiyskiy Statisticheskiy Yejegodnik (Anuario Estadístico de Rusia).* Moscú.
GOSKOMSTAT ROSSII. 1997. *Rossiyskiy Statisticheskiy Yejegodnik (Anuario Estadístico de Rusia).* Moscú.
GOSKOMSTAT ROSSII. 1998. *Rossiyskiy Statisticheskiy Yejegodnik (Anuario Estadístico de Rusia).* Moscú.

GOSKOMSTAT ROSSII. Diciembre 1998. *Kratkosrochnye ekonomicheskie pokazateli. Dekabr' 1998 (Indicadores económicos de corto plazo. Diciembre, 1998.* Moscú.
GOSKOMSTAT ROSSII. Abril, 1999. *Kratkosrochnye ekonomicheskie pokazateli. Aprel' 1998 (Indicadores económicos de corto plazo. Diciembre, 1998.* Moscú.

Nota biográfica

Jacques Sapir es economista especializado en Rusia. Dirige el Centro de Estudios de las Modalidades de Industrialización y el departamento de estudios de doctorado de Investigaciones Comparadas sobre el Desarrollo en la École des Hautes Études en Sciences Sociales, 54 Boulevard Raspail, 75006 París. Email: sapir@msh-paris-fr. Desde 1991, coordina un grupo franco-ruso sobre los problemas monetarios y financieros de la transición. Su última obra, Le Krach Russe, fue publicada en 1998.

El "Consenso de Washington" y la transición en Rusia: historia de un fracaso

Jacques Sapir

Los discursos normativos y prescriptivos de los expertos occidentales y de las organizaciones internacionales en la transición constituyen un corpus bien conocido en la actualidad (Sapir, 1999). Muchos de los problemas de la transición ponen en tela de juicio las bases más fundamentales de dichos discursos. Son estas bases las que constituyen el punto de partida de lo que se ha denominado "Consenso de Washington", un enfoque económico cuyas limitaciones ya son patentes. No es de extrañar, pues, que, en la actualidad, los fundamentos intelectuales de este enfoque sean objeto de críticas (Rodrik, 1997; Stiglitz, 1998-1999).

Entre 1992 y 1998, imperó en la transición una visión simplificadora de la macroeconomía. Ahora bien, hay que tener en cuenta que las prescripciones económicas dependen siempre de un análisis microeconómico, el cual remite al marco institucional (las reglas y normas que caracterizan cada mercado) y estructural (la índole de las empresas, el estado de las infraestructuras, la calidad de la mano de obra) en que actúan los agentes económicos. Esta dimensión ha sido justamente el punto débil del "Consenso de Washington". Empieza a surgir la necesidad de tener en cuenta las dimensiones estructurales, en concreto la dinámica propia de la producción y la distribución. Indudablemente, la dolorosa experiencia de la transición en las economías antes de tipo soviético ha contribuido a esta toma de conciencia.

La macroeconomía estándar frente a la transición

La inmensa mayoría de los enunciados sobre la transición se formularon a partir de lo que denominaremos macroeconomía estándar, es decir, la que se enseña en las grandes universidades estadounidenses. En primer lugar, están los enunciados generales acerca de la estabilización macroeconómica y luego vienen los enunciados concretos, que se supone que deben tener en cuenta las condiciones específicas de los países de que se trate. En ambos casos, los enunciados provocaron debates más o menos importantes, no a un consenso, entre la totalidad de los economistas.

Los enunciados de la estabilización

A menudo, estabilización significa la menor inflación posible junto con un equilibrio de la balanza de pagos corrientes y la estabilización de los tipos de cambio (Bruno, di Tella, Dornbusch y Fischer, 1988; Dornbusch y Simonsen, 1987). En realidad, se reduce a la lucha contra la inflación. Esta forma de definir la estabilización es, de hecho, fundamentalmente normativa. Con frecuencia, va unida a una confusión entre las situaciones de inflación y de hiperinflación, como sucedió en Rusia (Aslund, 1994). Cuando se identifica totalmente la inflación con una hiperinflación, los enunciados prescriptivos pueden culminar en una *Currency Board* como la que se propuso para Rusia en 1993, pero se trata de una solución extremada que no suscita unanimidad entre los economistas estándar. Con todo, la mayor parte de las veces la búsqueda del tipo de inflación más bajo posible es una especie de artículo de fe. Se supone que una inflación débil engendra automáticamente tipos de interés bajos y una estabilidad del entorno que propician un aumento de las inversiones.

Lo anterior plantea el problema de la dinámica de la estabilización, que dio origen a las primeras críticas contra las prescripciones estándar. Algunos autores, aunque se sitúan en el marco teórico del "Consenso de Washington", insisten en el hecho de que el paso de la lucha contra la inflación al crecimiento es extremadamente difícil (Bruno y Meridor, 1991). La secuencia *desestabilización - programa de estabilización - ajuste estructural - crecimiento estable* no es una consecuencia automática del descenso de la inflación y del consiguiente de los tipos de interés. Requiere inversiones considerables en los sectores públicos y privados, ya que son complementarios (Blejer y Khan, 1984). Cualquier política que frene estas inversiones, por medio de tipos de interés demasiado elevados o por una contracción demasiado fuerte del gasto público, contribuye a perpetuar las causas profundas de la desestabilización. En ese caso, la política de estabilización sólo puede producir resultados provisionales, que acabarán por ser desmentidos (Serven y Solimano, 1992; Kiguel y Liviatan, 1992b).

Así pues, según el análisis de la macroeconomía estándar, pueden distinguirse dos líneas de división en los enunciados prescriptivos acerca de la estabilización.

La primera opone programas denominados heterodoxos a los considerados ortodoxos. Estos últimos se caracterizan por medidas fiscales (reducción del gasto y liberación de un superávit presupuestario) y monetarias (control directo de la masa monetaria y fuerte subida de los tipos de interés) muy estrictas. Son los herederos de los programas aplicados para combatir las grandes crisis hiperinflacionistas y sus principales referencias son situaciones de ese tipo , como la de Alemania o la de Austria en los años veinte. Estos programas ortodoxos pueden ir acompañados de un tipo de cambio flotante (en los autores fieles al monetarismo) o, por el contrario utilizar un tipo de cambio anunciado previamente como instrumento de estabilización (fijación nominal). Por su parte, los programas llamados heterodoxos pueden introducir elementos de control de los precios o de política de ingresos, que siempre van aparejados a medidas estructurales tendentes a reforzar la competencia (Kiguel y Liviatan, 1992a).

La segunda línea de división opone medidas que privilegian la dimensión macroeconómica de la estabilización a las que tienen en cuenta las condiciones microeconómicas. La primera posición concibe la inflación exclusivamente como un fenómeno monetario y considera que reducirla drásticamente no influye en el nivel de actividad a plazo medio, lo cual supone que los agentes económicos se ajusten automáticamente a las condiciones creadas por las medidas macroeconómicas. La decisión microeconómica se reduce, pues, a la acción de un autómata totalmente previsible.

Los enunciados específicos de la transición

En el caso de la transición, se dio una combinación de programas ortodoxos y heterodoxos (Blanchard, Froot, Krugman, Layard y Summers, 1991) y la mayoría de las veces se aplicaron cinco medidas, cuya puesta en marcha simultánea define lo que se ha convenido en denominar la "terapia de choque" (Dornbush, 1991).

a) Liberación de los precios, total o gradual, pero que rápidamente produce el mismo resultado;
b) Reducción lo más rápida posible del déficit presupuestario;
c) Una política monetaria muy restrictiva que combina una fuerte alza de los tipos de interés con una fijación nominal del tipo de cambio de la moneda nacional con respecto al dólar o al marco alemán;
d) Una política de rentas, aplicada en algunos países (Polonia, Hungría, República Checa);
e) La rápida apertura de la economía al comercio internacional, por medio de la supresión de los derechos arancelarios y el paso a la convertibilidad total de la moneda nacional.

Los debates han girado en torno a las cuestiones de la convertibilidad externa de la divisa y la fuerza con que se debe luchar contra la inflación. Así, A. Berg y J. Sachs han sostenido que una moneda siempre podía ser convertible, argumento que recurre en gran medida al marco teórico del monetarismo, pero sin extraer todas sus consecuencias (Berg y Sachs, 1992). En un texto anterior, según uno de estos autores, la privatización era la condición esencial para una respuesta positiva de la oferta tras el choque provocado por la liberalización de los precios y la convertibilidad (Lipton y Sachs, 1990). Una postura monetarista consecuente habría descartado la propia idea de que una política de estabilización pudiese tener consecuencias duraderas en el nivel de actividad. Nos enfrentamos, pues, a un primer problema en la propia formulación de los enunciados prescriptivos, el hecho de que oscilen entre varios campos teóricos, valiéndose en cada momento de lo que se considera favorable a la argumentación propugnada. En Rusia, las medidas adoptadas inmediatamente en 1992 se parecían a las aplicadas en Polonia, pero con diferencias probablemente inevitables debido a la especificidad de la situación. Hacia principios de 1993, los enunciados prescriptivos tendieron a evolucionar hacia lo que se denominó un programa de estabilización "ortodoxo". De este modo, en un texto de esa época, J. Sachs utiliza el argumento del fin de la zona rublo como medio para obtener un mejor control de la política monetaria, una fuerte subida de los tipos de interés, un refuerzo general de la austeridad presupuestaria y una política de fijación nominal del tipo de cambio (Sachs, 1994).

Sin lugar a dudas, el "Consenso de Washington" dio lugar a una serie de enunciados prescriptivos sobre Rusia, que guiaron una parte de las medidas aplicadas. La zona rublo fue disuelta y los tipos de interés pasaron a ser muy positivos; la política monetaria originó un control muy estricto de la masa monetaria (incluso se registró una disminución de la base monetaria en 1997-1998) y funcionó una forma de fijación nominal del tipo de cambio del rublo, al menos entre 1994 y 1996, lo que se tradujo en una importante revaluación real (+90%). Se redujo el gasto presupuestario de año en año, entre otras cosas mediante impagos por parte del poder público. El rublo pasó a ser convertible y Rusia se abrió a los movimientos de capitales, incluso a corto plazo. El país experimentó un proceso de privatización rápido y extensivo. Se liberalizaron los precios, reajustándose hacia los precios mundiales. En conjunto, aunque no pueda decirse que el programa inicial se cumpliese integralmente (pero, ¿qué programa lo es?), es indiscutible que los enunciados prescriptivos de la macroeconomía estándar se encarnaron en una serie de medidas concretas aplicadas en Rusia de 1992 a 1996. Esos enunciados y sus resultados no llegaron nunca a convencer a todos los especialistas y suscitaron cada vez más críticas (van Hees y Garretsen,

1994; Murrell, 1991). Desgraciadamente, la adhesión directa o indirecta de los macroeconomistas estándar a poderes ejecutivos fuertes, en detrimento de la creación de instituciones realmente democráticas, es indudable y su apogeo tuvo lugar en las semanas anteriores y posteriores a la disolución del Parlamento ruso en octubre de 1993.

Enunciados críticos

Las críticas empezaron a menudear a partir de 1992-1993. En todos los países en transición, las políticas de estabilización acarrearon recesiones económicas más o menos graves durante sus primeros años, lo que llevó a R. Portes a considerar que habían sido erróneas ya que soslayaban situaciones microeconómicas e institucionales muy diferentes de las de las economías de mercado desarrolladas (Portes, 1993). La brutal contracción de la demanda que caracteriza a las políticas tradicionales de estabilización frena la reestructuración en el plano microeconómico. En esas condiciones, podemos considerar que la recesión es en sí causa de inflación (Islam, 1993). Por otra parte, se sabe perfectamente que la política monetaria tiene un efecto proporcionalmente mayor en las PYMES que en las grandes empresas (Gertler y Gilchrist, 1994). En el contexto de economías que están dejando atrás el modelo soviético, este elemento resulta especialmente importante ya que frena la aparición de nuevas empresas privadas, necesarias para la reestructuración de la trama industrial. La política monetaria tiene efectos tanto cuantitativos como cualitativos en la oferta, que superan con mucho los beneficios que supone aumentar el control de la demanda. Se consideró excesivo el interés prestado a las políticas macroeconómicas (Ellman, 1994), y replanteó la prioridad otorgada a la lucha contra la inflación, optándose por políticas destinadas a favorecer el crecimiento económico y las inversiones (Islam, 1993; Bhaduri, Laski y Levick, 1993). Desde un punto de vista más general, la arquitectura estructural de la economía y los consiguientes comportamientos microeconómicos volvían inoperantes los instrumentos tradicionales de las políticas de estabilización (Zhukov y Vorobyov, 1992). Además, el hecho de que ciertos autores recalquen las causas reales de la depresión no significa que aprueben la política monetaria restrictiva. En la medida en que se estaba dispuesto a sacrificar la zona rublo por el bien de la política monetaria, como demuestran las propuestas de J. Sachs, los efectos depresionistas de la caída del comercio en la CEI deben imputarse sin vacilaciones a esa política monetaria.

El debate sobre la naturaleza de las políticas de estabilización aplicadas en Rusia y en las economías en transición en general sigue, pues, vigente, como demuestra el número 54 de *Économie Internationale* de 1993, donde figura cierto número de enunciados a contrapelo de las posiciones macroeconómicas estándar. Se profundizó en estos argumentos en distintas publicaciones y tres deberían haber sido tenidos en cuenta.

El primero ponía de manifiesto que era necesario reforzar, o incluso simplemente construir, un sólido sistema de pagos y transacciones, a falta del cual una política restrictiva tanto en el terreno monetario como en el presupuestario amenazaba con provocar un riesgo sistémico (Aglietta y Moutot, 1993). El segundo enunciado se refería a los bancos (Pitiot y Scialom, 1993): las propias características del sistema bancario ruso hacían que cualquier política monetaria restrictiva fuese potencialmente peligrosa. El tercer enunciado trataba de los efectos perversos que provocaría con certeza una política de estabilización ortodoxa habida cuenta de la situación del país (Sapir, 1993), ya que una política monetaria sumamente restrictiva podría engendrar la aparición de un endeudamiento entre empresas a gran escala y un fenómeno de selección negativa en el sistema bancario. La acentuación del riesgo sistemático en el ámbito financiero y la ralentización de las inversiones y de la reestructuración prolongaban las causas estructurales de la desestabilización.

La rápida contracción del gasto público debía agudizar la depresión, favorecer la substitución de las instituciones nacionales por las locales, reforzando así a los poderes locales en detrimento del poder federal y provocando numerosas rigideces, sobre todo en el mercado laboral.

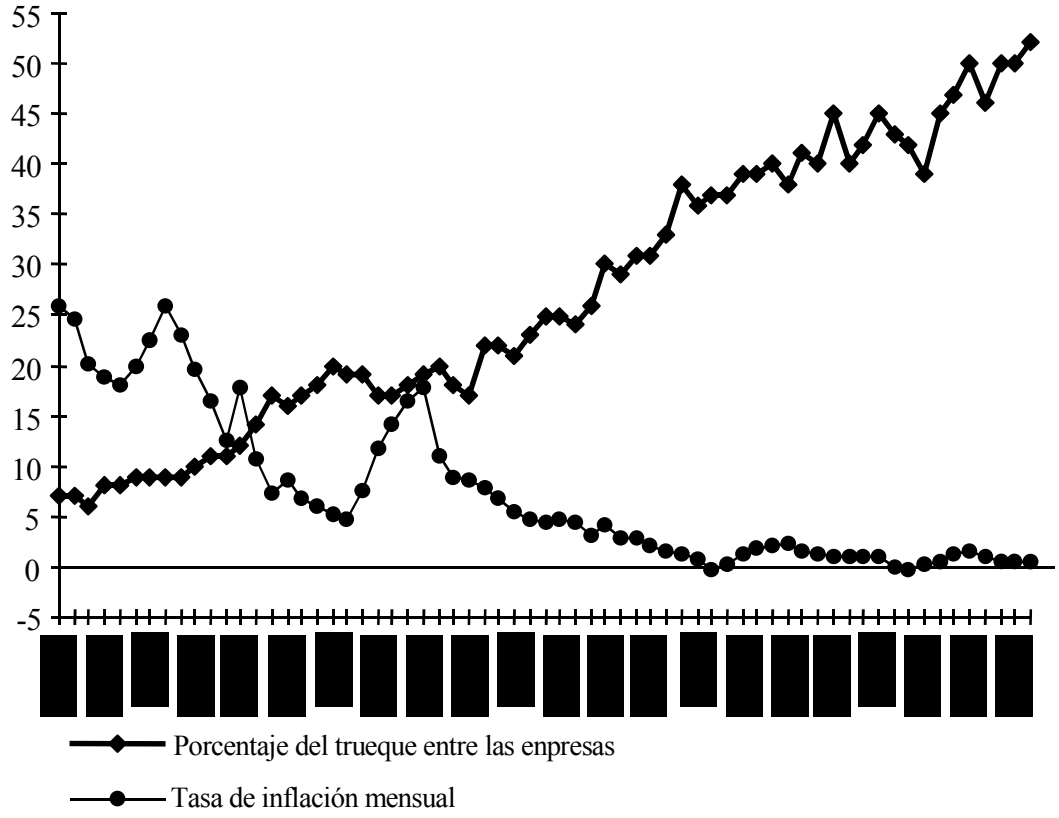
Los imprevistos de la realidad rusa

Cierto número de procesos imprevistos desmintió la pertinencia de las políticas inspiradas en el "Consenso de Washington". En cierto modo, los críticos esperaban esa evolución, lo que demuestra que lo que pasó en Rusia no era del todo imprevisible. En realidad, las circunstancias que condujeron a la situación actual obedecen a una lógica poderosa, aunque, por razones teóricas o metodológicas, los economistas estándar no pueden ser conscientes de ella.

La desmonetización de la economía rusa

La desmonetización de la economía rusa constituye el fenómeno más espectacular y, probablemente, más corrosivo desde el punto de vista de las bases teóricas de la macroeconomía estándar: a medida que iba frenándose la inflación, las empresas dejaban de utilizar el rublo en sus transacciones.

Figura 1
Evolución del trueque y ralentización de la inflación en Rusia



Datos: *Russian Economic Barometer*, varios números.

En la economía soviética, el trueque no era una práctica desconocida, habiéndose estimado que el comercio ilegal entre empresas que utilizaban este tipo de transacción representaba cerca del 50% del comercio oficial en los últimos años del régimen (Freinkman, 1992). La liberalización de los precios en 1992 había tenido, entre otros, por objetivo acabar con ese sistema y permitir que la economía se monetizase, lo que, al parecer, se logró inicialmente, ya que, en enero de 1993, el porcentaje del trueque en los intercambios era escaso, y, a decir verdad, residual. De ahí que el aumento del trueque, visible a partir de 1993, resulte más sorprendente. Fue justo cuando la inflación disminuye de forma decisiva cuando el trueque se afianza y se propaga en el comportamiento de los agentes económicos.
En contra de las ideas preconcebidas y las afirmaciones imprudentes de algunos expertos occidentales, este fenómeno no se originó en el sector de las construcciones mecánicas, el antiguo bastión de la industria soviética, lo cual no hace sino confirmar que los responsables de las empresas de este sector, en concreto los pertenecientes al antiguo sector armamentístico-industrial, se comportaron con una disciplina financiera bastante mejor que en los otros sectores.

CUADRO 1**. Porcentaje y evolución del trueque de 1993 a 1997, por sectores**

	Porcentaje del trueque en 1993	Porcentaje del trueque en 1997	Porcentaje de veksels en 1997
Química	21%	52%	14%
Metalurgia	14%	46%	8% / 5%
Construcciones mecánicas	12%	41%	10%
Madera y derivados	12%	46%	8%
Materiales de construcción	11%	59%	13%
Combustibles	10%	33%	26%
Textil y confección	8%	42%	9%
Industria alimenticia	6%	25%	5%
Producción de electricidad	4%	46%	nc

Fuente: I.M. Rozanova, 1998. Para el porcentaje de los veksels, la primera cifra en la línea correspondiente a metalurgia da el porcentaje para la metalurgia del hierro y la segunda para la de los metales no ferrosos.

Un segundo punto importante es la correlación relativa entre el porcentaje de transacciones por medio del trueque y las llevadas a cabo en veksels, con la notable e interesante excepción del sector de los combustibles. El trueque implica obligatoriamente efectos de red para poder dar salida a los productos. Es evidente que esta forma de pago conlleva gastos de transacción elevados, y que la inserción de la empresa en una red estabilizada de corresponsales puede reducirlos considerablemente. Los datos disponibles confirman inmediatamente esta situación.

CUADRO 2 : Porcentaje del trueque en las transacciones de la empresa

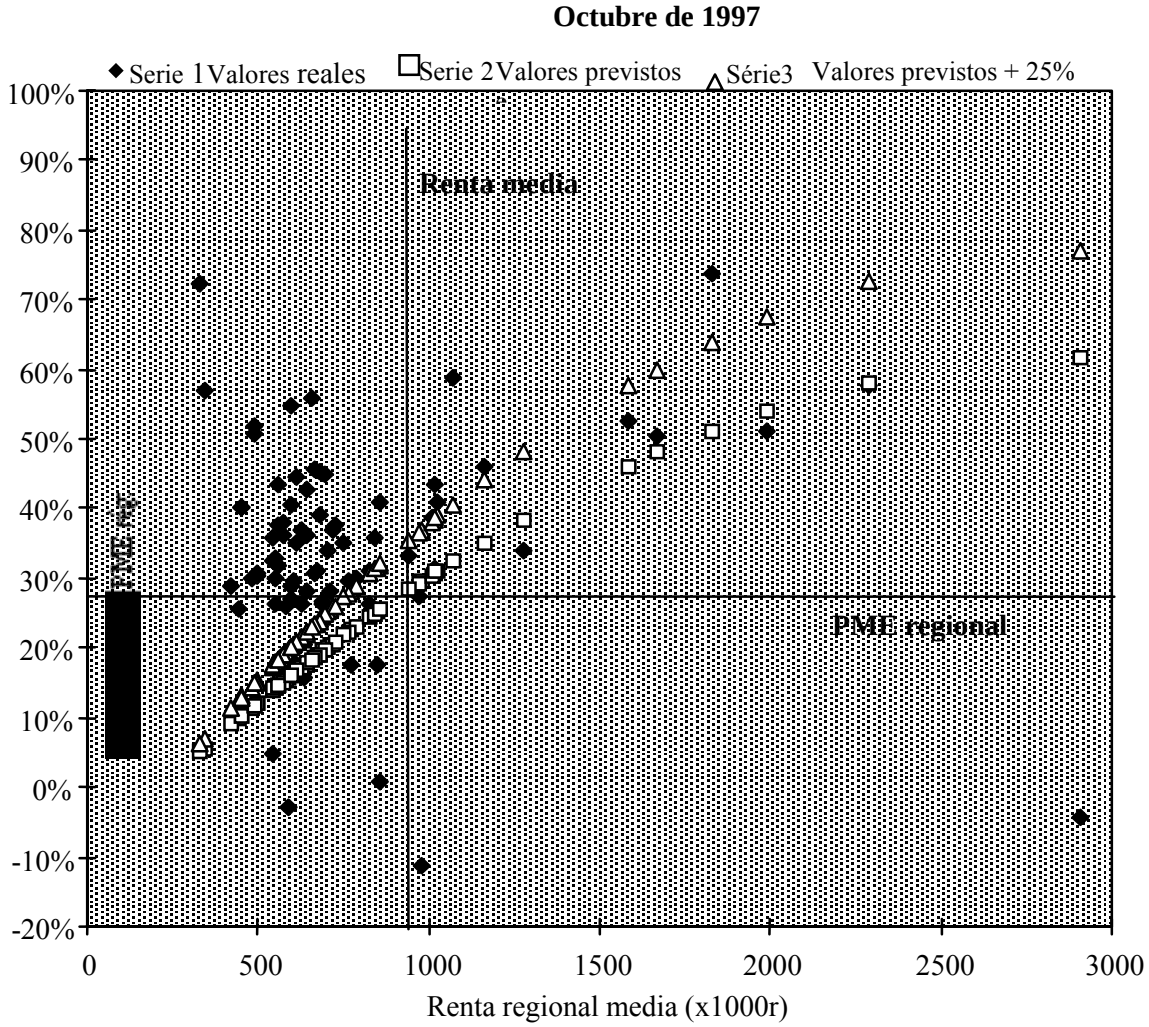
Porcentaje del trueque en las transacciones de la empresa	Antigüedad de sus corresponsales, medida por el porcentaje de ellos, en 1997, con los que la empresa ya mantenía contactos antes de 1992
Menos de 10%	11%
10% a 40%	30%
40% a 70%	45%
Más de 70%	63%

Fuente: I.M. Rozanova, 1998, *op.cit.*

Así, es obvio que la propagación del trueque no ha sido una mera supervivencia del sistema soviético (los datos de 1993 son muy inferiores a los de 1997). Del mismo modo, la estabilidad de ciertas redes puede explicarse de forma razonable por la exigencia de cadenas de complementariedad y dependencia tecnológica. Un antiguo y grave error de la economía neoclásica es el haber instituido como paradigma dominante la sustituibilidad de los factores. Para unos operadores industriales que actúan bajo fuertes presiones de tiempo y ajenos a las hipótesis irrealistas de una información perfecta y un mercado completo, la complementariedad es, sin lugar a dudas, un paradigma más pertinente que el de la sustituibilidad.

La desmonetización de la economía rusa no se reduce simplemente a este fenómeno. Podemos calcular el grado de utilización de la moneda a partir del índice de una desmonetización regional, es decir, la existencia de una diferencia entre la propensión media al ahorro (PMA) en el ámbito regional y el nivel de la renta. La presencia de valores fuertes de la PMA (calculada como Ingresos/gastos/Ingresos) en las regiones donde la renta es escasa, indica que una parte importante del consumo de los hogares no se hace con pagos en rublos. En la medida en que los pagos en dólares de los hogares se reducen a unas cuantas ciudades (Moscú, San Petersburgo), este indicador parece ser lo suficientemente sólido como para detectar los fenómenos de desmonetización.

FIGURA 2. **Relación entre la renta regional media y la PME regional media, comparación entre los datos reales y las datos previstos por el cálculo de regresión**



Datos: GOSKOMSTAT y banco de datos CEMI-EHESS; La serie 2, constituida a partir de las regiones mejor monetizadas.

Mientras que en diciembre de 1992 sólo en algunas regiones se actuaba conforme a una lógica de desmonetización (Sapir, 1993, gráfico 6, pág. 37), a finales de 1997 la mayor parte de la población rusa estaba afectada por este fenómeno. Más de 40 regiones estaban desmonetizadas, frente a 25 con una buena monetización y 13 se consideraban intermedias. De hecho, se observa una presencia considerable de múltiples formas de pago incluso en las regiones donde la monetización parece normal. Así pues, es obvio que nos hallamos ante una dinámica monetaria particular, de la que todo hace pensar que sido inducida por unas políticas que redujeron demasiado el nivel de liquidez de la economía (Rodinov, Grjaznov y Terent'ev, 1998).

Por consiguiente, la disminución de la inflación no ha inducido una mayor utilización de la moneda, lo cual cuestiona directamente que ésta última sea simplemente un medio de transacción. Asimismo, el incremento de la desmonetización en las regiones pone de manifiesto una tendencia a la fragmentación del marco monetario, la misma que había previsto uno de los enunciados críticos. Todo ello significa que la libertad de fijar los precios, que en 1997 se

cumplía generalmente, y el "endurecimiento del imperativo del presupuesto" no son suficientes para que la moneda funcione como espacio unificado e impone relativizar todo el discurso sobre el imperativo "necesario" de un presupuesto duro. Para comprender lo que está pasando, también debemos renunciar a la visión del precio monetario como factor de escasez y adoptar la del precio como elemento de una relación de fuerzas. En realidad, la desmonetización es un rechazo a adoptar un sistema de precios que algunos consideran demasiado penalizadores; señala, pues, su capacidad para imponer otro sistema de precios por medio de esta huida de la moneda en período de baja de la inflación.

Impacto de la estabilización en la actividad económica

Uno de los aspectos más controvertidos ha sido el impacto de las políticas de estabilización en la actividad económica. En Rusia, era posible identificar claramente numerosos factores de disminución de la actividad económica con independencia de cualquier política monetaria y presupuestaria restrictiva. Sin duda, la disminución de la producción armamentística es el más obvio, pero, en lo fundamental, se manifestó entre 1990 y finales de 1993. Así pues, es lícito hablar del desorden provocado por la desintegración del COMECOM y la desaparición de la URSS. En la medida en que el fin de la zona rublo fue consecuencia directa de las políticas de estabilización, es necesario que al menos una parte de los efectos de la ruptura de las relaciones comerciales se imputen a las consecuencias de las políticas mencionadas.

Relación entre inversiones y la demanda
(datos de enero de 1993 a agosto de 1998)

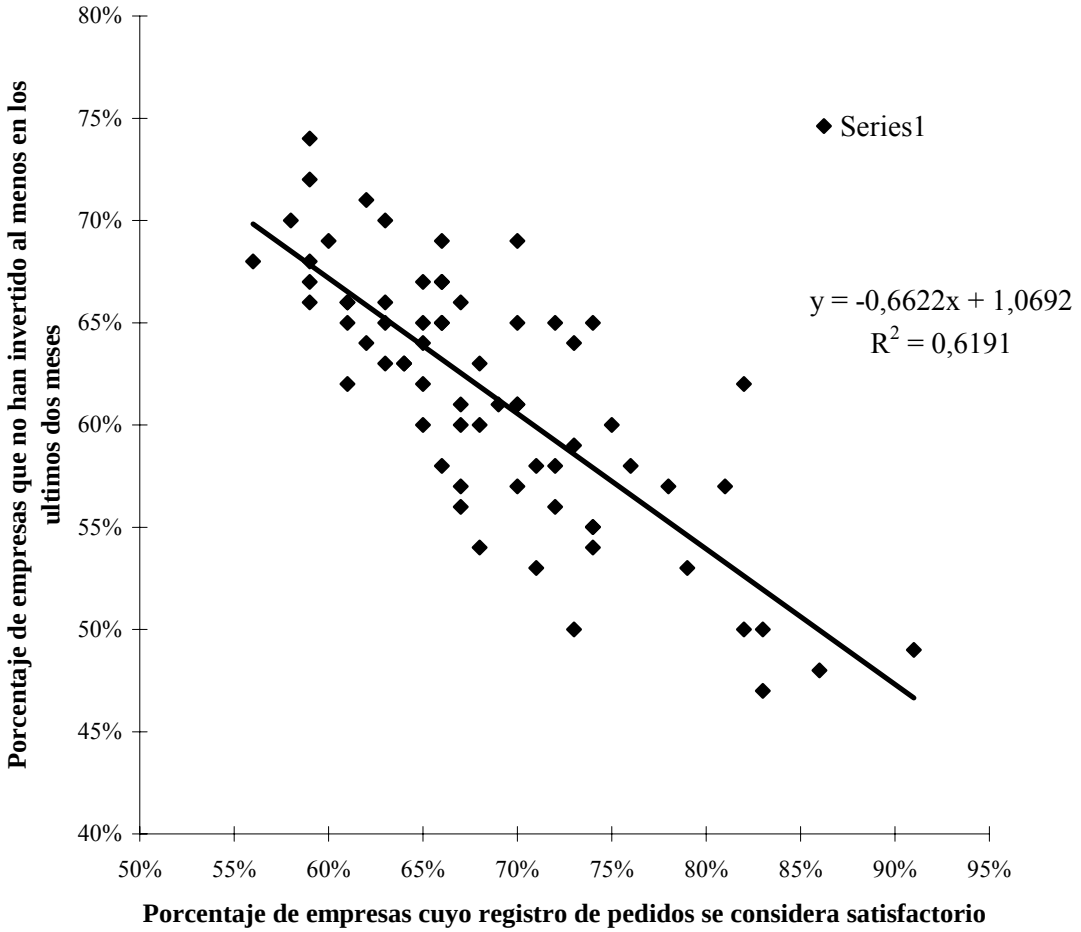


FIGURA 3

Aunque no se pueda achacar enteramente la depresión a las políticas de estabilización, los factores exógenos son insuficientes a la hora de explicar la magnitud del fenómeno. Para ver las cosas más claras, deberemos intentar especificar ciertos problemas.

En primer lugar, es evidente que se observa una relación entre el porcentaje de empresas que no invierten y la caída de la demanda, a tenor del adelgazamiento de los registros de pedidos de las empresas (fig. 3). La situación financiera de las empresas, que refleja, además de la caída de la demanda, el impacto de la política crediticia (fig. 4), también parece haber influido el comportamiento de las inversiones. La disminución de la inflación entre 1993 y 1996, aunque espectacular, no influyó en absoluto en estas diferencias. Por lo tanto, hay que rendirse ante la evidencia: la ralentización del alza de los precios no tuvo ninguna repercusión positiva en las decisiones microeconómicas y para comprender los motivos de la caída de las inversiones y de la producción, habrá que buscar otras explicaciones.

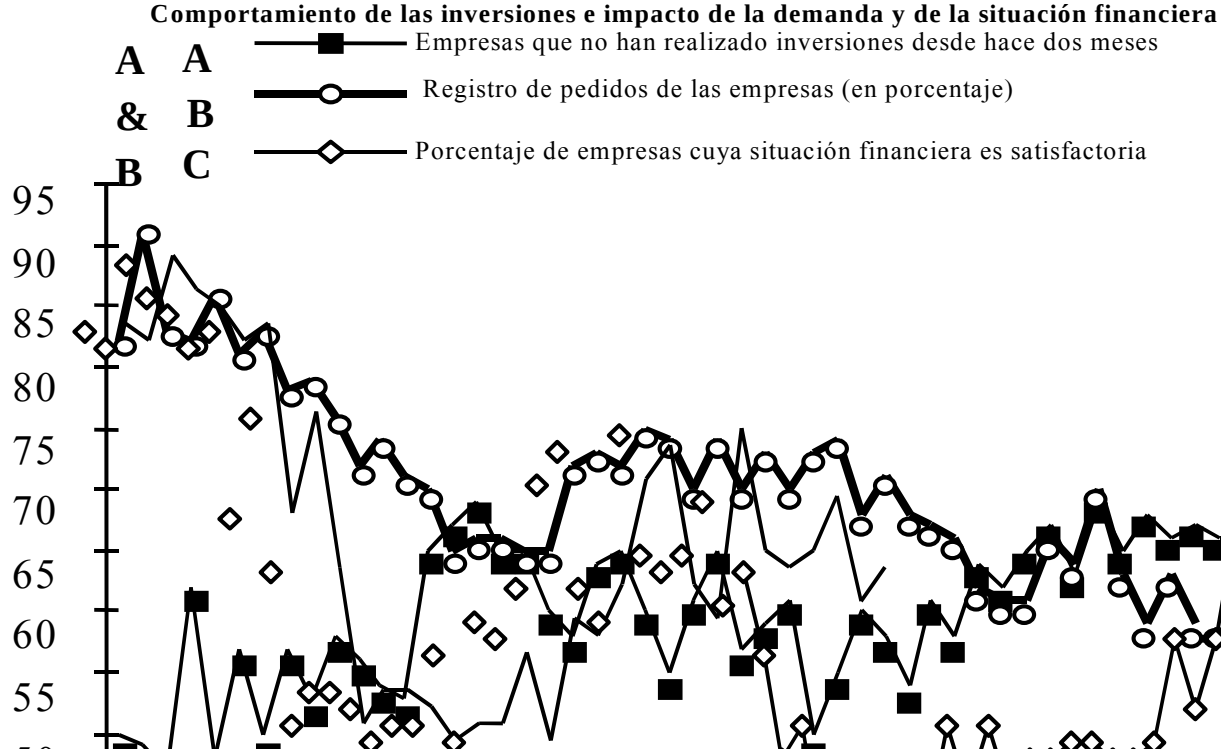


FIGURA 4

Datos: *Russian Economic Barometer*

Debemos mencionar el impacto de la revaluación del tipo de cambio real, como consecuencia de la política similar a la fijación de un tipo nominal adoptada para luchar contra la inflación. Nos ceñiremos al período de 1993 y 1996, porque fue en el que el fenómeno resultó más patente, como se observa en la figura 5. El tipo de cambio real se revaluó en dos fases. La primera corresponde al período de julio de 1993 a enero de 1994, en el que se registró una fuerte subida de prácticamente un coeficiente 3. Luego, tras un período de cerca de 16 meses, de relativa estabilidad, la tendencia se confirmó hasta culminar en mayo de 1996 con una nueva alza de un factor de 2. Después, el tipo de cambio real fue más o menos constante desde finales de 1996 hasta julio de 1998.

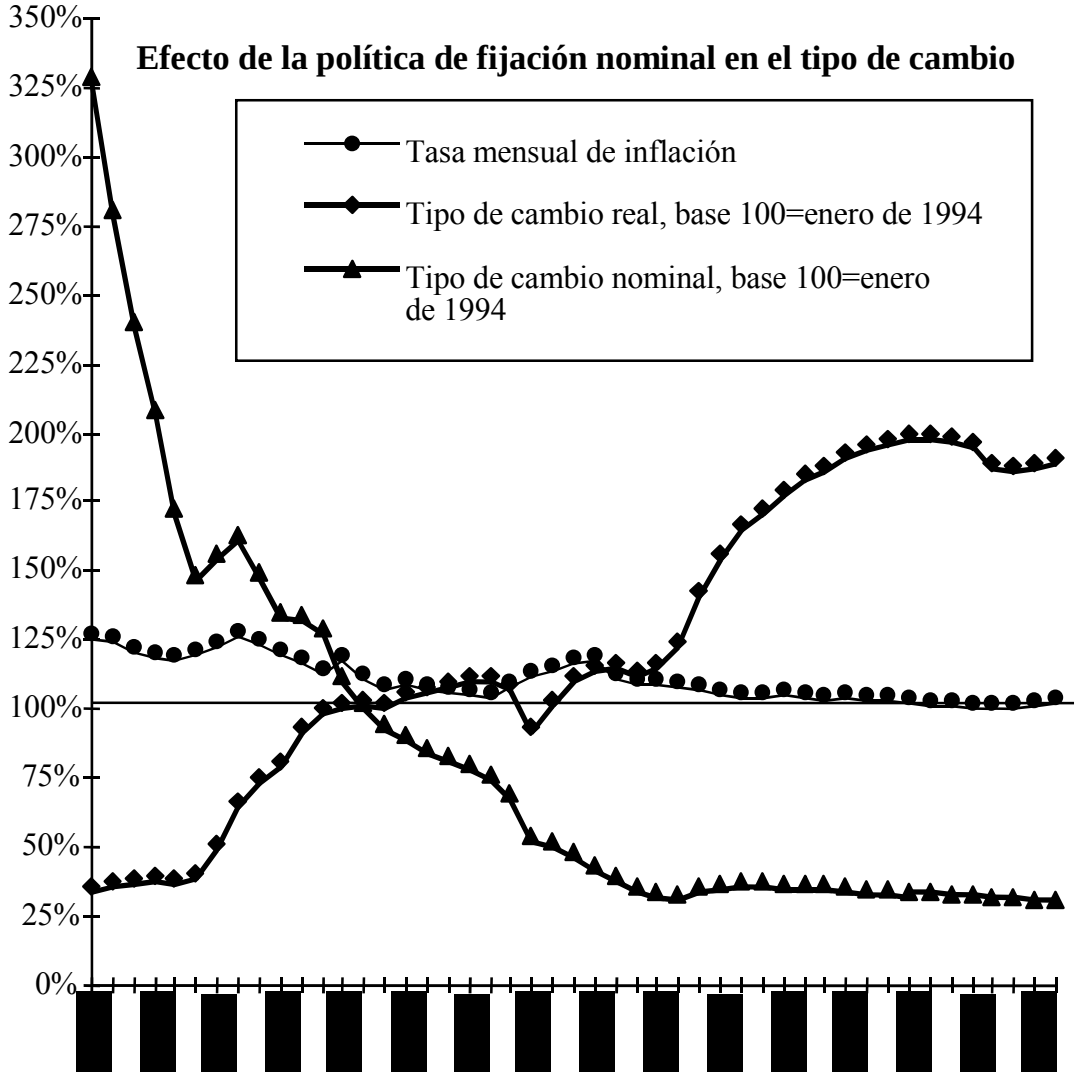


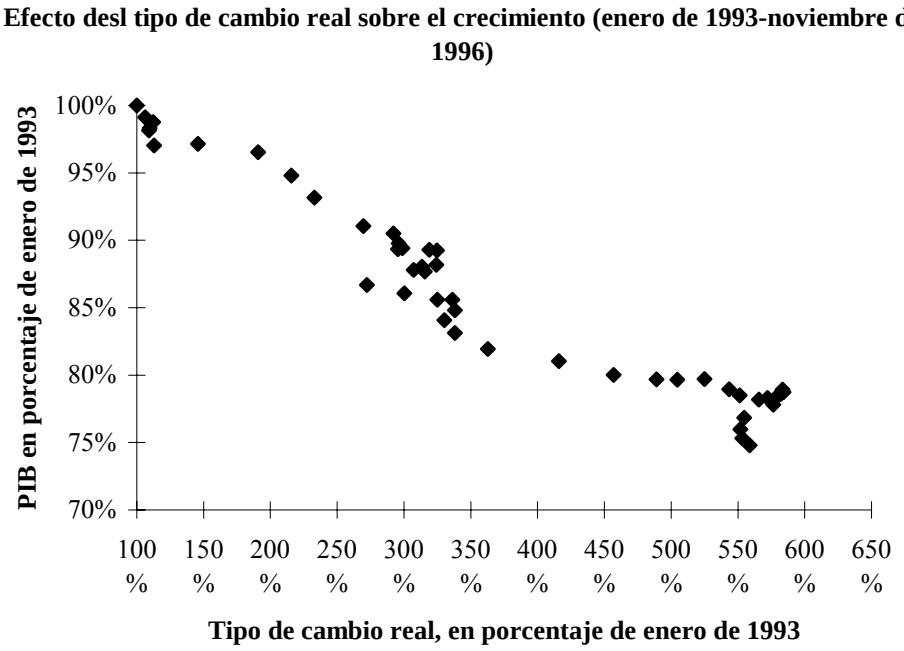
FIGURA 5

Fuente: Datos del Banco Central de Rusia

Es innegable que el rublo sufrió una fuerte devaluación en 1992, por lo que una subida del cambio real no podía ser totalmente nefasta; con todo, de junio de 1993 a mayo de 1996, el tipo de cambio real se multiplicó por 6. Teniendo en cuenta la escasa inflación de los países que comercian con Rusia, ya sean los Estados Unidos a los países de la Unión Europea, esa revaluación del cambio real no podía sino tener un impacto destructor en la producción local. En tales condiciones, era inevitable que las importaciones sustituyesen a los productos realizados en Rusia, lo que explica que las importaciones pasaran de 49.500 millones de dólares estadounidenses a más de 70.000 millones en 1997, y que en 1998 se alcanzase una cifra de 78.000 millones antes de la crisis financiera. Al tipo de cambio del invierno de 1998-1999, esta diferencia de casi 28.000 millones de dólares entre las importaciones de 1994 y la cuantía virtual

de 1998 representa cerca del 14% del PIB. Por consiguiente, parece difícil no admitir que el rublo estaba catastróficamente sobrevaluado antes de la crisis.
De hecho, en la figura 6, constatamos que la contracción del PIB ruso entre enero de 1993 y noviembre de 1996 está vinculada en gran medida a la evolución del cambio real. Observamos, pues, un resultado que contradice la predicción de uno de los enunciados de la estabilización en período de transición, el contenido en el texto de Berg y Sachs.

FIGURA 6. **Impacto de la revaluación del tipo de cambio real en la evolución del PIB**



Se impone, pues, la siguiente conclusión: está claro que la evolución macroeconómica de Rusia no ha correspondido a las previsiones derivadas de los enunciados prescriptivos a los que nos hemos referido y cuyos autores han tomado conciencia de ello porque el contenido de su argumentación ha cambiado. Aunque en la actualidad se reconozca la pertinencia de la cuestión del Estado y de las instituciones, se debe revisar todo el marco teórico que fundamenta el "Consenso de Washington". La confrontación de la macroeconomía estándar con la realidad obliga a sus partidarios a realizar contorsiones teóricas significativas, porque, efectivamente, los que fallan son los fundamentos teóricos iniciales.

Traducido del francés

Referencias

AGLIETTA, M. y MOUTOT, P. (1993), "Redéployer les réformes", *Économie Internationale*, N° 54, segundo trimestre, págs. 67-104.
AGLIETTA, M. y SAPIR, J. (1995), "La nature de l'inflation dans la transition en Russie et les politiques pour y faire face", *Bulletin de la Banque de France - Supplément études*, segundo trimestre, págs. 227-264.

ÅSLUND, A. (1994), "Lessons of the first four years of systemic change in Eastern Europe", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 19, N° 1, agosto.
BERG, A. y SACHS, J. (1992), "Structural adjustment and international trade in Eastern Europe: The case of Poland", *Economic Policy*, N° 14, págs. 182-207.
BLANCHARD, O., FROOT, K., KRUGMAN, P., LAYARD, R. y SUMMERS, L. (1991), *Reform in Eastern Europe*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
BLEJER, M. y KHAN, M. (1984), "Government Policy and Private Investment in Developing Countries", *IMF Staff Papers*, Vol. 31, N° 2.
BHADURI, A., LASKI, K. y LEVCIK, F. (1993), *Transition from the Command to the Market System: What Went Wrong and What to Do Now*, Viena: Vienna Institute for Comparative Studies, marzo, mimeografiado.
BRUNO, M., DI TELLA, G., DORNBUSCH, R. y FISHER, S. (directores) (1988), *Inflation Stabilization: The Experience of Israel, Argentina, Brazil, Bolivia and Mexico*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
BRUNO, M. y MERIDOR, L. (1991), "The costly transition from stabilization to sustainable growth: Israel's case", en M. Bruno, S. Fisher, E. Helpman, N. Liviatan y L. Meridor (directores), *Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
DORNBUSH, R. (1991), "Priorities of economic reform in Eastern Europe and the Soviet Union", *Occasional paper* N° 5, CEPR, Londres.
DORNBUSH, R. y SIMONSEN, M. (1987), *Inflation Stabilization with Incomes Policy Support: A Review of the Experience of Argentina, Brazil and Israel*, Nueva York: Group of Thirty.
ELLMAN, M. (1994), "Transformation, depression, and economics: Some lessons", *Journal of Comparative Economics* , Vol. 19, N° 1, agosto, págs. 1-21.
FREINKMAN, L. (1992), "Shaping a market environment and analysis of the enterprise interaction mechanism", *Studies on Soviet Economic Development*, Vol. 3, N° 2, abril, págs. 101-107.
GERTLER, M. y GILCHRIST, S. (1994), "Monetary policy, business cycle and the behavior of small manufacturing firms", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CIX, N° 2, mayo.
HEES, H. van y H. GARRETSEN, " The theoretical Foundations of the Reforms in Eastern Europe: Big Bang versus Gradualism and the Limitations of Neoclassical Theory", *Economic System*, Vol. 18, N°1/1994, págs. 1-13.
ISLAM, S. (1993), "Conclusion: Problems of planning a market economy", en S. Islam y M. Mandelbaum (directores) *Making Markets*, Nueva York: Council on Foreign Relations, págs. 182-215.
KIGUEL, M. y LIVIATAN, N. (1992a), "When do heterodox stabilization programs work", *World Bank Research Observer*, Vol. 1, N° 1, págs. 35-58.
KIGUEL, M. y LIVIATAN, N. (1992b), "The business cycle associated with exchange-rate-based-stabilization", *World Bank Economic Review*, Vol. 6, N° 2.
LIPTON, D. y SACHS J. (1990), "Creating a market economy in Eastern Europe: The case of Poland", *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington: The Brookings Institution.
MURRELL, P. "Can Neoclassical Economics Underpin the Reform of Centrally Planed economies?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.5, N°4/1991, págs. 59-76.
PITIOT, H. y SCIALOM, L. (1993), "Système bancaire et dérapage monétaire", *Économie Internationale*, N° 54, segundo semestre, págs. 137-156.
PORTES, R. (1993), "From central planning to a market economy", en S. Islam and M. Mandelbaum (directores), *Making Markets - Economic Transformation in Eastern Europe and Post-Soviet States*, Nueva York: Council on Foreign Relations, págs. 16-52.

RODIONOV, P. I., GRJAZNOV, L. E. y TERENT'EV, B.G. (1998), *Spektr plateznyj sredstv pri deneznom deficite* (El espectro de las formas de pago en una situación de déficit monetario), *Problemy Prognozirovanija*, N° 6, págs. 82-89.
RODRIK, D. (1997), "Globalization, Social Conflict and Economic Growth", *Prebisch Lecture 1997*, UNCTAD, Ginebra, 24 de octubre.
ROZANOVA, I.M. (1998), *Al'ternativnye formy finansovyj rascetov mezdu predprijatiyami* (Las formas alternativas de pagos financieros entre empresas), *Problemy Prognozirovaniya*, N° 6, págs. 96-103.
SACHS, J. (1994), "Prospects for monetary stabilization in Russia", en A. Åslund (director), *Economic Transformation in Russia*, Nueva York: St. Martin's Press, págs. 34-58.
SAPIR, J. (1993), "Formes et natures de l'inflation : pourquoi les thérapies classiques sont vouées à l'échec", *Économie Internationale*, N° 54, segundo trimestre, págs. 25-65.
SAPIR, J. 1999, "A l'épreuve des faits... Bilan théorique des politiques macroéconomiques mises en oeuvre en Russie", *Revue d'études comparatives est-ouest*, Vol. 30, N° 2-3, 1999, págs. 153-213.
SAPIR, J. e IVANTER, V.V. (bajo la dirección de) (1995), *Monnaie et finances dans la transition en Russie . Un dialogue franco-russe*, París : Editions de la Maison des Sciences de l'Homme-L'Harmattan.
SERVEN, L. y SOLIMANO, A. (1992), "Private investment and macroeconomic adjustment: A survey", *The World Bank Research Observer*, Vol. 7, N° 1, págs. 95-114.
STIGLITZ, J.E. (1998), "More instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus", *Wider Annual Lectures 2*, Universidad de las Naciones Unidas, enero.
STIGLITZ, J.E. (1999a), "Wither Reform? Ten years of transition", *Keynote Address to the Annual Bank Conference on Development Economics*, Banco Mundial, Washington, 28-30 de abril.
ZHUKOV, S.V. y VOROBYOV, A. Ju. (1992), "Reforming the Soviet Union: Lessons from structural experience", *Wider Working Paper*, WP.96, Helsinki, enero.

Nota biográfica

Philippe Hugon es profesor de ciencias económicas de la Universidad de París X Nanterre, director del centro de investigaciones de la economía del desarrollo (CERED-FORUM) y director del DESS Développement. Correo electrónico: phhugon@club-internet.fr. Ha publicado doce obras relativas fundamentalmente a la economía del desarrollo y la economía internacional, entre ellas L'économie de l'Afrique (1999), L'économie politique internationale et la mondialisation (1997) y La Zone franc à l'heure de l'euro (1999).

El crecimiento, la crisis y la recuperación en el Asia Oriental

Philippe Hugon

Las instituciones de Bretton Woods explicaban, no hace mucho, el crecimiento del Asia Oriental por la aplicación de políticas ortodoxas y el respeto de las leyes del mercado. A su juicio, se trataba de éxitos ejemplares y consideraban que era preciso ir aún más lejos en la liberalización comercial y financiera. Más adelante, explicaron la crisis por la mala gestión, los disfuncionamientos de los sistemas financieros o los nexos entre el poder económico y el político. Según algunas opiniones menos ortodoxas (Banco Mundial, 1998), la liberalización financiera se ha producido demasiado rápidamente. Stiglitz (1998) propone ir más allá del "Consenso de Washington".

Remitirse a los referentes de las leyes del mercado, las políticas ortodoxas, el excelente entorno institucional y el "buen gobierno" impide tener en cuenta cinco realidades esenciales en las que son deficientes las estrategias elaboradas en un marco nacional, con miras a efectuar una comparación internacional:

- se produce una interacción recíproca y dinámica entre la persecución de la riqueza y la búsqueda de la potencia, efecto de tijera del que únicamente puede dar cuenta una *economía política*;
- en un mundo de *competencia imperfecta*, los oligopolios desempeñan una función determinante en el crecimiento. Los efectos externos, los rendimientos de escala y los rendimientos factoriales crecientes provocan efectos de aglomeración y procesos acumulativos que alejan de los equilibrios;
- en un universo incierto, los agentes se coordinan en gran medida fuera del mercado al no existir mecanismos reguladores, y los comportamientos en gran parte "borreguiles" llevan a anticipaciones acumulativas optimistas o pesimistas;
- las secuencias cuajadas de industrialización y especialización positiva suponen una combinación de ventajas competitivas *territorializadas*, erigidas por las autoridades, y de ventajas *transferidas* por las empresas. La instauración de políticas electivas y la erección de las ventajas comparativas requieren que el Estado y los oligopolios privados desempeñen un papel esencial en proyectos a largo plazo;
- el nuevo *regionalismo* está vinculado a la mundialización. La cuestión prioritaria no radica ya en la creación o el desvío de tráfico, sino en disposiciones institucionales que

permitan afianzar políticas y favorezcan la atractividad duradera de los capitales: la constitución de un medio que propague el crecimiento.

En un primer momento, recordaremos el debate en torno a los principales factores que explican el crecimiento del Asia Oriental, antes de pasar a analizar el proceso de regionalización en una situación de crecimiento, de crisis y de recuperación por contagio regional.

El "milagro asiático" visto por el "Consenso de Washington" y por sus críticos

Las interpretaciones del crecimiento del Asia Oriental aducen: el respeto de las leyes del mercado; los equilibrios financieros; la apertura al exterior y el respeto de las ventajas comparativas; la instauración de un buen entorno institucional y el "buen gobierno". Es posible debatir críticamente todos y cada uno de esos factores.

Modelo de crecimiento: efecto de recuperación del retraso, crecimiento endógeno o régimen de acumulación

En la teoría estándar, se han interpretado los ritmos elevados de crecimiento del Asia Oriental a partir de efectos de recuperación del retraso conformes a las predicciones de los modelos de oferta *neoclásicos*.

Aunque todos los economistas están de acuerdo en subrayar la función esencial de la acumulación de capital, divergen en cuanto a sus causas: ¿mayor rentabilidad del capital?, ¿disponibilidad previa del ahorro?, ¿entorno favorable?, ¿apertura al exterior? Se ha producido una controversia entre economistas como Krugman, que, a partir de los análisis de Young, consideran que el crecimiento ha sido extensivo, y quienes observan, en cambio, progresos de productividad global de los factores.

Cabe suponer igualmente, que la convergencia con los países industriales se debe a un efecto de umbral de partida (capital humano e infraestructura) que ha dado lugar a un régimen de crecimiento autosostenido, conforme a las predicciones de los *modelos de crecimiento endógeno*. Se trata de saber cómo puede surgir una cultura industrial a partir de culturas tradicionales mediante sistemas de formación y aprendizaje. Abundan los análisis que han puesto de manifiesto la función esencial de la transición demográfica precoz, de un enteco índice de Gini y de la formación primaria, profesional, secundaria y superior en el despegue de Asia. En 1960, los índices brutos de escolarización primaria eran dos veces más elevados en Asia que en Africa y el de formación ascendía al de 2,6% frente al 0,3% en Africa. La relación entre formación, productividad y rentas parece convalidar la teoría del "capital humano" en Asia.

Respeto o erección de las ventajas comparativas

Según el "Consenso de Washington", los países del Asia Oriental han respetado las ventajas comparativas y se han especializado conforme a sus dotaciones factoriales practicando una escasa distorsión de su política comercial y un tipo de cambio de equilibrio. La flexibilidad del cambio les ha permitido ajustarse al ordenamiento internacional.

Cabe considerar, en cambio, que ha habido erección de las ventajas comparativas, combinación de políticas comerciales e industriales selectivas y de apertura controlada. La secuencia industrial más frecuente ha consistido en conjugar la sustitución de importaciones con el fomento de las exportaciones y se ha llevado a cabo en tres fases: industrias con gran intensidad de mano de obra, a continuación industrias de productos simples con gran intensidad de capital y, por último,

de productos más complejos, con gran intensidad de mano de obra calificada (Lautier, 1996). Se ha solventado el obstáculo tecnológico gracias a las transferencias de factorías (llave en mano o productos en mano) o de conocimientos especializados (licencias, patentes y cooperación industrial) y al control de la tecnología y su apropiación.

Liberalismo comercial o política comercial estratégica

La erección de las ventajas competitivas no se ha realizado en un contexto de libre cambio, aunque esté en curso un desmantelamiento a fondo de las protecciones. Las políticas comerciales e industriales han protegido a las industrias nacientes y estratégicas y han sostenidos las exportaciones. El Estado ha utilizado distintos instrumentos de intervención: asignación de los créditos a tipos privilegiados, protección de las industrias de sustitución, subvenciones a los artículos para la exportación y las industrias con problemas, antes de practicar una liberalización gradual (Wade 1998). Las protecciones arancelarias y no arancelarias oficiales son, desde luego, bajas, pero el proceso de liberalización comercial ha sido gradual: numerosas restricciones cuantitativas y políticas selectivas han protegido a la agricultura y a varias industrias. Todas las economías de la ASEAN han aplicado una estrategia de "doble distorsión" fomentando las exportaciones y controlando las importaciones, apoyada en tipos de cambio más bien subevaluados – cuestión ésta, claro está, muy polémica, habida cuenta de los distintos métodos de cálculo (véase el número de septiembre de 1996 de *Economie Internationale*).

Tipo de cambio de equilibrio o política cambiaria activa

Inicialmente, la sobrevaluación de la mayoría de las monedas asiáticas aventajó a las industrias de sustitución de importaciones, pero los poderes públicos fueron capaces de anticiparse a la evolución de la situación cambiando con rapidez de instrumentos y ajustando, e incluso subevaluando, a continuación su moneda. Las políticas macroeconómicas se han caracterizado por grandes flexibilidades y adaptaciones rápidas a choques exteriores. La vinculación gradual al dólar de las monedas asiáticas ha llevado, empero, a partir de 1995, a alzas de los tipos de interés y disminuciones de la competitividad que, conjugadas con burbujas especulativas inmobiliarias, en particular en Tailandia, abocaron a la crisis financiera de 1997, la cual puso de manifiesto aspectos heterodoxos de las políticas financieras creadoras de endeudamiento y de nexos entre lo privado y lo público.

Liberalización financiera o política selectiva

La liberalización de la economía real y la apertura a las inversiones extranjeras directas (IED) han sido más rápidas que la liberalización financiera. Los poderes públicos han desempeñado un papel esencial en el mercado de capitales y el fomento del ahorro, aunque el proceso de liberalización financiera se ha acentuado en los años noventa. La política económica ha sido durante treinta años relativamente ortodoxa por lo que se refiere al déficit público, la inflación (con un índice del 7,5% por término medio entre 1961 y 1991), el endeudamiento exterior y los tipos de interés reales positivos. Hasta 1990, el ahorro interno ha financiado, en conjunto, las inversiones. Los capitales externos han desempeñado un papel secundario en las aportaciones financieras, salvo en el caso de los países de reciente industrialización (PRI). La mayoría de los países del Asia Sudoriental tuvieron, hasta 1990, un *ciclo de la deuda* conforme a las etapas de las balanzas de pagos, pasando de ser jóvenes deudores a nuevos acreedores gracias a un índice

de ahorro elevado y a que las contrapartidas de activos reales han convalidado las deudas. Filipinas ha sido un contraejemplo al respecto. A partir de 1994-1995, se ha observado un descontrol relativo de las políticas macroeconómicas.

Economía de mercado o "efecto de tijera" entre lo público y lo privado

En el Asia Oriental debe relativizarse la dicotomía Estado/mercado. En las empresas se produce un encabalgamiento entre el mercado y el Estado y una casi integración entre el Estado y los empresarios. Las redes alógenas han establecido relaciones con las autoridades públicas para favorecer una acumulación privada. El Estado ha conseguido capacidades de movilización de las energías conjugando modelos de mando autoritario y de aceptación por los agentes en ordenamientos que se aproximan a menudo al corporativismo. Numerosas economías asiáticas funcionan en un vacío del Estado de derecho. En algunas no existen derechos de propiedad ni se han llevado a cabo privatizaciones generalizadas (China, Viet Nam); tampoco se caracterizan por el "buen gobierno". El contrato social se traduce a menudo en la dejación de los derechos de los ciudadanos (autoritarismo político) a cambio de la libertad de enriquecerse. Se observa una imprecisión del ordenamiento jurídico que perjudica a los intereses occidentales, pero no forzosamente a los regionales. Los conflictos se solucionan en gran medida sin atenerse a reglas jurídicas.

Coordinación por el mercado o función de los factores de organización e institucionales

Los factores de organización e institucionales, afianzados en la larga duración, son determinantes (Morishima 1987). Las dinámicas productivas asiáticas se basan en efectos de magnitud obtenidos por las grandes empresas y vinculados a la normalización de los bienes (economías de escala) y asimismo en efectos de diversificación (economía de variedades), más ligados a pequeñas empresas. Los recursos utilizados (materiales, financieros o inmateriales –información, redes de solidaridad, reputación del capital) necesitan largo tiempo para madurar. Se ha observado, en particular en Corea del Sur, conforme al modelo japonés, la importancia fundamental de los conglomerados, que corresponde a un capitalismo tardío: gran diversificación sectorial, endeudamiento elevado, asociación con el Estado.

Los elevados niveles de *ahorro* y de *inversión* (del orden del 30 al 40%) observados en Asia se explican no tanto por variables culturales como por entornos institucionales, por niveles de rentabilidad frente a los riesgos y por preferencias intertemporales. La valorización del futuro se traduce en índices elevados de ahorro y de inversión. Las familias financian la escuela. Evidentemente, en los mercados emergentes de Asia, los inversores buscan rendimientos de dos a tres años del capital, pero también reinvierten por lo general gran parte de los beneficios. La importancia de las deducciones obligatorias es escasa (2% del PNB). Además, los sistemas de seguridad social corren por lo general por cuenta de las familias y la transición demográfica precoz ha influido así mismo en los índices de ahorro.

También se pone en entredicho el "Consenso de Washington" a propósito del proceso de regionalización portador del crecimiento. Es menester, más allá de los análisis centrados en un marco nacional, considerar hasta qué punto ha sido la regionalización interdependiente respecto del proceso de crecimiento.

Las interdependencias entre el crecimiento, la crisis y la recuperación y el regionalismo

Según una *interpretación ortodoxa*, el proceso de crecimiento respaldado por buenas políticas que permiten una economía de mercado ha favorecido la apertura al exterior y permitido ulteriormente un proceso de interdependencia regional. A la inversa, cabe considerar que las políticas de asistencia, las estrategias japonesas y las redes de la diáspora china han provocado la difusión de un modelo de crecimiento en un espacio jerarquizado y un relativo recentramiento de las economías asiáticas en un espacio regional. Estando así las cosas, la regionalización es un factor determinante de los regímenes de crecimiento.

El regionalismo silencioso y reticular

El proceso de regionalización del Asia Oriental ha sido rapidísimo durante más de treinta años, dimanando de las interdependencias de los flujos económicos y las infraestructuras interconectantes. En cambio, apenas lo han impulsado las instituciones ni las voluntades políticas. Durante treinta años, en la zona de Asia Oriental ha habido una enorme propagación de los *intercambios*, de los movimientos de capitales y de informaciones, de los transportes marítimos y de las transferencias de conocimientos técnicos y tecnologías sobre bases *regionales*. La expansión de ese comercio se ha producido a partir de los intercambios entre ramas de productos manufacturados y de servicios y de bienes que incorporan saberes y tecnología avanzada. Lo han impulsado gradualmente los países más industrializados de la zona, el Japón y recientemente los PRI, tras haberlo hecho, de 1945 a 1965, los EE.UU. (Bouteiller y Fourquin, 1995). La demanda japonesa ha sustituido gradualmente a la de los Estados Unidos, en particular por la apreciación del yen de 1985 a 1995.

Cabe referirse a varias características propias del *regionalismo asiático*: apertura, pragmatismo y nacionalismo. El *regionalismo abierto* se ha distinguido por un unilateralismo concertado (Fukasaku, 1996) y por políticas comerciales poco discriminatorias. Se ha instaurado con ello una estructura triangular de los intercambios (el Japón y las nuevas economías industrializadas (NEI) con la ASEAN y el Asia Oriental con los Estados Unidos). Gran parte del comercio se dedica a la reexportación. En cambio, se observa fuera de la ASEAN y del Area de Libre Cambio de la ASEAN (ALCA), una escasa institucionalización de las cooperaciones regionales, por motivos históricos, esto es, la importancia de los EE.UU. y la rivalidad entre el Japón y la China.

El Japón ha desempeñado un papel esencial en la difusión del modelo de crecimiento. Sigue siendo el polo predominante de la región (el 70% del PIB del Asia Oriental y el 13,2% del PIB mundial). Otorga amplias preferencias comerciales a sus asociados del Asia Oriental en el marco del sistema generalizado de preferencias y ha desempeñado un papel crucial en la propagación del "modelo" industrial gracias a sus actividades de asistencia, a su red bancaria y al dinamismo de sus empresas multinacionales. La asistencia ha financiado, entre otras cosas, infraestructuras, factores esenciales de la integración regional. Las empresas se han organizado en forma de redes industriales, observándose, con ello, una dinámica regional jerarquizada que se ha desenvuelto en parte conforme a la teoría de la renovación de las rentas tecnológicas en un universo de competencia imperfecta (el vuelo de las ocas salvajes de Akamatsu). Todo ello ha provocado una onda de choque que se ha propagado en círculos concéntricos.

El sesgo intrarregional, esto es, la *ratio* de los flujos de IED intraasiáticas con respecto a la proporción de las inversiones directas de la región en las IED mundiales, se estima en 4. Es 4,9 en cuanto a las inversiones de los PRI con respecto a China. Las inversiones directas han tenido importantes consecuencias en el volumen y la estructura de los intercambios conforme al modelo

de Ojima. En un primer momento, han estimulado las importaciones de equipo procedentes de los países inversores y luego las importaciones de bienes intermedios según el grado de integración vertical. A la inversa, han favorecido las exportaciones de bienes finales y las transferencias de tecnología y los modelos de organización.
Cabe estimar en más de 2 el sesgo comercial regional, medido conforme al indicador de la intensidad del comercio. En los años 80 y durante la primera mitad de los años 90 se han estrechado considerablemente los vínculos comerciales regionales. Los intercambios se ha estructurado conforme a la división clásica del trabajo principalmente en torno al Japón y en círculos concéntricos, propagándose de la primera generación de los PRI hacia los países de la segunda y luego de la tercera generación. La estructura por productos de los flujos comerciales regionales muestra una acusada jerarquía de las ventajas comparativas. El mercado regional ha servido de terreno de aprendizaje.

El papel del regionalismo en el crecimiento

Los vínculos entre el crecimiento y la regionalización son múltiples y nos llevan a diferenciar dos tipos generales de interpretación: el crecimiento como factor de la regionalización y ésta en tanto que inductora de aquél. Hemos analizado pormenorizadamente la cuestión en Hugon (1997).
Apenas se ha desarrollado la interpretación del crecimiento como *contagio y efectos de arrastre regionales* (Petri, 1994). Habría que achacar del 14 al 18% del crecimiento asiático a los factores externos regionales. Conforme a la tesis del *efecto de imitación regional*, han desempeñado un papel esencial los contactos regionales, que comprenden los flujos de bienes, de inversiones y de tecnologías, las aspiraciones comunes o unas mismas estrategias. Esta imitación se refiere a las políticas económicas cercanas, las tecnologías con modelo jerarquizado de propagación del tipo "vuelo de las ocas salvajes". Desde luego, después de la guerra, la apertura al mercado mundial antecedió a la apertura al mercado regional y las influencias estadounidenses fueron anteriores a las de las zonas asiáticas dominantes, pero se observa muy pronto una "asiatización" del modelo de desarrollo. La regionalización que re-actualiza redes antiguas se debe a la vez a la *difusión* de un modelo en un espacio jerarquizado, a *efectos de aglomeración* en un espacio polarizado y a *efectos de proximidad* y de *gravitación*.
La *dimensión territorial del regionalismo* es muy acusada en el Asia Oriental, pudiendo explicarse en gran medida la secuencia virtuosa regional asiática por la función desempeñada por las redes marítimas, las infraestructuras viales y los circuitos de información. Las infraestructuras educativas y materiales y los efectos de aglomeración desarrollan en ella el capital espacial. Han desempeñado históricamente, en el interior de los países emergentes, y desempeñan hoy a escala supranacional del Asia Oriental, efectos de proximidad que desembocan, más allá de las divergencias generales, en una asiatización del modelo de crecimiento. Numerosos proyectos territorializados asiáticos provocan efectos de aglomeración. Los *triángulos o polígonos de crecimiento* (por ejemplo, SIJORI, el triángulo Indonesia/Malasia/Tailandia, la subregión de la Gran China Meridional y la del Gran Mekong) son zonas de proximidad para la gestión mancomunada de los recursos naturales, la implantación de infraestructuras y la complementariedad de factores. Esos centros de crecimiento, con distintas configuraciones geométricas, constituyen conjuntos transnacionales que agrupan a regiones próximas para fomentar políticas concentradas en materia de inversión interna y externa, infraestructura y medio ambiente. Esas zonas atractivas pueden generar efectos de aglomeración industrial o efectos de arracimamiento y crear factores externos favorables al crecimiento.

Igualmente esencial ha sido la función de las *redes*. Estas son dispositivos de coordinación de las actividades respaldados por nociones de confianza, reputación y credibilidad. Ofrecen tres ventajas principales: la reducción del costo de transacción; la optimización de la gestión de los riesgos gracias a la organización en grupo y la reducción de los costos de aproximación. Las redes comerciales chinas llevan implantadas milenios en el Asia Oriental. China desempeña hoy en día un papel cada vez más importante por su peso económico, cultural y político y asimismo gracias a la existencia de las redes comerciales y financieras organizadas en torno a la diáspora de las comunidades chinas alóctonas. China se ha convertido igualmente en receptor esencial de inversiones extranjeras (40.000 millones de dólares estadounidenses en 1996, frente a menos de 5.000 millones antes de 1992). La diáspora china es el primer proveedor de capitales (Redding, 1993).

Las *políticas cambiarias* autónomas, durante largo tiempo relativamente ortodoxas y acordes con el "Consenso de Washington", de las países del Asia Oriental han favorecido, en cambio, una especialización que ha impulsado el crecimiento; han permitido una convertibilidad de mercado creando de ese modo las condiciones necesarias para que, por conducto del crecimiento y de la especialización, se concretaran interdependencias regionales. La vinculación de la mayoría de las monedas asiáticas con el dólar estadounidense había permitido, en período de debilidad de éste, conciliar *competitividad* de las mercancías y *credibilidad* ante los inversores, aunque favoreciese ulteriormente una entrada de capitales fuente de infracción, burbujas especulativas y déficit. La tasa del yen con respecto al dólar estadounidense desempeña asimismo una importante función en las inversiones directas hacia Asia y en el índice de crecimiento de las economías asiáticas, y de ahí su carácter cíclico. Cabe estimar que una apreciación del 6% del yen provoca un aumento del 10% de las IED Bayoumi y Lipworth, 1997). Se observa, pues, de 1989 a 1995, una firme reorientación de las inversiones japonesas hacia la zona del Asia Oriental (Asia representa aproximadamente el 30% de las DIE). Evidentemente, han intervenido otros factores, como los efectos de atractividad provocados por las políticas de las economías receptoras. Ha habido, a partir de 1995, un aumento ininterrumpido del costo de la vinculación con el dólar por la apreciación de este, el gravamen de las deudas en dólares y la apreciación de los tipos de cambio reales de las principales monedas que han limitado la competitividad.

No ha habido mecanismos de cooperación monetaria, y aún menos de unión monetaria, cuestión que no se ha planteado hasta tardíamente, en un contexto de grandes interdependencias comerciales y financieras, aumento de los flujos comerciales, y en particular financieros, en yen, siendo así que la gran mayoría de las monedas del Asia Oriental estaban vinculadas al dólar. Ha pasado a ser estratégica ante el contagio de la crisis monetaria y financiera.

El contagio regional de la crisis

Las Instituciones de Breton Woods se sorprendieron ante la amplitud y la rapidez de la crisis, la inversión de las previsiones y los efectos de pánico y de "sálvese quien pueda". Hubo un efecto de sorpresa en la medida en que los elementos fundamentales de la economía eran en conjunto satisfactorios. La crisis afectó a las economías más dinámicas del mundo y se extendió a gran velocidad, llegando a economías cuyos agregados macroeconómicos no presentaban grandes desequilibrios. Hubo un contagio regional de la crisis a pesar de que las economías tenían situaciones diferentes. Así, por ejemplo, en Taiwán no se da el gran endeudamiento ni la disminución de rentabilidad del capital de los *choebols* sudcoreanos. Se registró una fuerte depreciación de los tipos de cambio reales, el hundimiento de los valores bolsísticos y un fuerte deflación. Se conjugaron una crisis de *crecimiento* (disminución de las reservas, ralentización de

las exportaciones y del crecimiento), una crisis de *cambio* (apreciación, pérdida de confianza...) y una crisis *financiera* (aumento de los créditos dudosos, gravamen de las deudas en dólares estadounidenses, importancia de los créditos a breve plazo, en particular de los préstamos bancarios) (Nicolas, 1999, Sgard y otros, 1997).

Los factores explicativos de la crisis del Asia Oriental son evidentemente numerosísimos y hacen que los análisis sean divergentes. Al respecto, cabe subrayar cuatro debates principales:

Un primer debate opone una tesis *coyuntural* a una tesis fundamentalista o *estructuralista*. La primera atribuye más importancia a los movimientos de capitales y a las variaciones de cambio. La salida brutal de capitales, correspondiente al 10% del PIB, atestigua el pánico de los acreedores y lo amplifica (Radelet y Sachs, 1998). La segunda pone el acento en la esfera productiva, los disfuncionamientos de las instituciones bancarias y financieras y la lógica de los clanes, el papel de los "errores" de política económica, los puntos flacos del sector financiero y los fenómenos de incertidumbre moral (Krugman, 1991; Corsetti, 1998). "Cara, gano; cruz, el Gobierno pierde" (Corsetti y otros , 1998).

- Un segundo debate enfrenta una explicación *endógena* a una explicación *exógena*. Según una explicación *endógena*, la crisis del Asia Oriental remite al agotamiento del régimen de acumulación y a una crisis de exceso de inversiones que provoca una disminución de su rentabilidad. La crisis de valorización del capital se debería, pues, a la suma del aumento del costo de la mano de obra, habida cuenta de los avances de productividad, la apreciación del dólar con respecto al yen en 1995 y la disminución de la productividad marginal del capital. El exceso de acumulación provocó un endeudamiento masivo de las empresas, recurso al crédito bancario que facilitó la liberación financiera. Los capitales a breve plazo se orientaron entonces hacia los sectores productivos e inmobiliarios. Aumentó la proporción de las deudas con respecto a los fondos propios. La explicación *exógena* da importancia, en cambio, a la inestabilidad de los capitales y la apertura financiera de las economías asiáticas en un contexto de mundialización. Se había constatado, a partir de 1993, un considerable aflujo de capitales privados, en particular préstamos bancarios a breve plazo , y un gran déficit de la balanza por cuenta corriente.

Un tercer debate se refiere al rápido proceso de *liberalización financiera* a partir de 1992-1993 (Aglietta, 1998). El anterior régimen de financiación se basaba en el ahorro de los hogares que financiaba las inversiones de las empresas y en el control cuantitativo del crédito que limitaba el excesivo endeudamiento de las empresas. La liberalización financiera acarreó la desaparición del control del crédito y por lo tanto la financiación de actividades de dudosa rentabilidad (por ejemplo, excesos de capacidad), un aumento del crédito a breve plazo y empréstitos en divisas. Este proceso de liberalización tuvo lugar, además, en un sistema financiero claudicante. Aunque la liberalización financiera reduzca una "distorsión", puede alejar del óptimo mientras subsistan otras "distorsiones" (teoría de la segunda alternativa elaborada por Stiglitz). La *crisis de liquidez* es así reveladora de la mundialización de los mercados financieros. Sus rasgos son perfectamente conocidos. La vulnerabilidad financiera se ha manifestado en riesgos de transformación o *de vencimiento*, en riesgos de *cambio*, en riesgos de mercado y de *crédito* que han llevado a *riesgos sistémicos* (efectos de pánico, de "sálvese quien pueda") que dan testimonio de la incapacidad de los mercados para autorregularse. Han intervenido fenómenos de *riesgo moral*, es decir, de creencia de los invasores de estar protegidos.

Este análisis heterodoxo es aceptado en el informe del Banco Mundial (1998), en el que se recuerda que, sobre una muestra de 53 países entre 1980 y 1995, se observan relaciones significativas entre la crisis bancaria y la liberalización financiera (Dermingüch-Kunt y Dettragiach, 1998).

Un último debate se refiere a la función de amortiguador o amplificador que desempeñaron las medidas de estabilización adoptadas al desencadenarse la crisis. Según el "Consenso de Washington", la liberalización y el saneamiento financieros, la reducción de los déficit corrientes y públicos, la reestructuración de los grandes grupos y un aumento del "buen gobierno" harán renacer la credibilidad y la confianza. Una vez reventadas las burbujas financieras, se registrará un retorno al crecimiento impulsado por la acumulación y la mejora de los factores de producción. El FMI y el G7 han aducido en particular las carencias institucionales de la hacienda de los países emergentes asiáticos (falta de transparencia, déficit de supervisión, colusión entre la finanza y la política). Los remedios propuestos consistían en más transparencia y en la puesta en práctica de normas de prudencia conforme a la lógica del comité de Basilea que asocia el control externo de los establecimientos financieros con sistemas de autocontrol basados en mecanismos incitativos. En realidad, como ha demostrado Stiglitz, esos remedios agravaron la crisis. El exagerado rigor presupuestario debilitó las economías y, por consiguiente, dificultó o impidió el retorno a la confianza. Las alzas de los tipos de interés para retener los capitales y defender la moneda tuvieron efectos contrarios al acelerar las deudas y las quiebras. La reestructuración rápida del sistema bancario aceleró la contracción del crédito a causa del cierre de los bancos. Los países que liberalizaron los mercados de capitales a breve plazo aumentaron las inestabilidades, los riesgos, en lugar del crecimiento. Las privatizaciones, si no se efectúan dentro de un marco institucional, pueden multiplicar la corrupción. Así, por ejemplo, en Corea el alza de los tipos de interés creó graves problemas a las empresas por su índice de endeudamiento. En cambio, a diferencia de Indonesia, los bancos coreanos fueron recapitalizados y no privatizados. China, relativamente indemne, ni privatizó ni liberalizó el comercio exterior. Malasia estableció con éxito un control de cambios que evitó un alza del tipo de interés para defender la moneda y mantuvo una demanda pública.

Una interpretación regional de la crisis del Asia Oriental

Mientras que, en periodo de crecimiento, se pueden aducir los factores reales, en particular las infraestructuras y el capital espacial, social y medioambiental, en un contexto de contagio regional de la crisis han ocupado el primer plano los factores monetarios, financieros e institucionales. La inexistencia de integración institucional, de coordinación de las políticas económicas y de concertación de las políticas cambiarias ha acentuado los efectos de dominó, siendo así que se observaba una disminución de los flujos de inversión. El contagio regional tuvo varias dimensiones (Yung y Chi-Young, 1998):

- *cambiarias*. Ante una sobreevaluación de la cotización de las monedas vinculadas al dólar y los saldos corrientes negativos no sostenibles, los ataques especulativos contra un régimen de cambio rígido provocaron el hundimiento de los tipos de cambio y de las cotizaciones bolsistas. En periodo de alza del dólar estadounidense, se produce pérdida de competitividad y alza de los tipos de interés para defender la moneda, lo cual provocó ataques especulativos en julio de 1997 que obligaron a las autoridades a dejar flotar sus monedas. Las interdependencias regionales provocaron entonces efectos de dominó y un contagio de la crisis.
- *financieras:* Los bancos japoneses eran vulnerables y cada vez estaban más afectados por la caída de las monedas locales. Los sistemas financieros se habían liberalizado gradualmente mientras que los bancos eran vulnerables. La inestabilidad de los capitales especulativos mundiales afectó a toda la región con independencia de los distintos elementos fundamentales económicos, muy diferentes según los países. Los flujos netos de

capitales privados, por una cuantía de 20 a 25 mil millones de dólares en 1990-1992, habían superado los 110.000 millones de dólares en 1996 y cayeron a menos de 14.000 millones en 1997-1998. El alza de los tipos de interés propugnada por el FMI aumentó el nivel de endeudamiento de las empresas y de los bancos.

- *comerciales:* La crisis había ido precedida por una acusada disminución de la demanda japonesa. A la crisis de los tipos de cambio siguió una notable contracción de las importaciones que retroactuó sobre el comercio regional. Al existir correlaciones entre las exportaciones y el comercio intrarregional, se constató una caída considerable del comercio intrarregional. Se registró igualmente una ralentización de las inversiones directas intrarregionales y una caída de los flujos migratorios. En un contexto de crisis, y al no existir integración institucional, hubo igualmente un reforzamiento de las políticas nacionalistas.
- *miméticas*: las coordinaciones miméticas de las previsiones engendraron un proceso reflexivo que creó una opinión colectiva conducente a efectos de pánico. Con arreglo al análisis keynesiano, las creencias compartidas pusieron de manifiesto comportamientos borreguiles mediante juegos de especularidad. Las crisis antiguas de los tipos de cambio se podían analizar a partir de distanciamientos de los elementos fundamentales y de reacciones exageradas. Las nuevas crisis acentúan los efectos de especulación y de cambios de actitud por anticipación de los agentes. Cualquier información que se tenga por pertinente crea comportamientos borreguiles, efectos de contagio y ataques que se autorrealizan. En un contexto de "cada cual barre para su casa", la cooperación regional no pudo frenar los efectos de pánico y de contagio a la baja.

La crisis del Japón fue determinante. El efecto de ralentización de la demanda dirigida a la región fue superior a la baja de la competitividad del Japón. El freno de las importaciones afectó a toda la región en cuyo motor, el Japón, se produjeron en 1995-1996 un decrecimiento, una gran fragilidad de los bancos activos en la región y una fuerte baja de las cotizaciones de bolsa. El dólar se apreció considerablemente con respecto al yen. Disminuyeron los beneficios en yen de las filiales japonesas. Así se agotó un modelo impulsado por las exportaciones y las inversiones con fuerte excedente comercial a pesar del curso del yen. Ahora bien, el Japón actuó con menos eficacia en la gestión de la crisis asiática que los Estados Unidos en la de la crisis mejicana. La recesión japonesa creó efectos de contagio en medida tanto mayor cuanto que los países asiáticos eran exportadores de productos manufacturados intraempresariales (tal es el caso de Tailandia).

Regionalismo y recuperación del crecimiento

La recuperación de las economías asiáticas parece estar en curso desde 1998. El crecimiento es fuerte en el Japón, en Corea del Sur o en Malasia, aunque los conglomerados sigan estando muy endeudados. Se desconoce, en cambio, si la recuperación será en V, en U, en W o incluso en L durante un período largo. Evidentemente todavía es demasiado pronto para saber si los indicios de recuperación del Asia Oriental conducirán a un crecimiento duradero. Habrá sin duda diferenciaciones ente ritmos y zonas. El análisis de las dinámicas regionales observadas durante los treinta años de expansión permite prever una recuperación duradera. En conjunto, los países que han aplicado políticas heterodoxas son los que han obtenido mejores resultados (Malasia o Corea).

Hay varias maneras de interpretar esta recuperación. Se constatan efectos de recuperación habida cuenta de las capacidades de producción no empleadas. Las reformas estructurales han dado fruto. El entorno internacional es favorable, en particular por lo que se refiere a la recuperación

estadounidense. Ahora bien, también cabe aducir factores regionales: por una parte, el Japón, locomotora de la región, se está recuperando; por otra, China, a pesar de las incertidumbres, sigue teniendo un fuerte crecimiento y no ha devaluado el yuan. Cabe, empero, considerar que el regionalismo silencioso del Asia Oriental ha sido un factor importante de la recuperación. Ha habido dos factores principales de relanzamiento keynesiano: el aumento de los gastos del Estado y la agravación de los déficit presupuestarios, más el relanzamiento de la demanda interregional. Este relanzamiento regional ha tenido lugar sobre un trasfondo de sólidas interdependencias regionales que han desempeñado una función determinante en el proceso de crecimiento a largo plazo del Asia Oriental.

Conclusión

Los análisis que no atienden más que al plano de las economías nacionales y de las "buenas" políticas "económicas" tiene abundantes límites, pues no pueden tomar en cuenta ni la diversidad de las políticas que permiten un proceso duradero de acumulación, ni las interdependencias, ni los contagios regionales. La dinámica del desarrollo es una combinación de dinámicas *territorializadas* vinculadas a dotaciones factoriales y a efectos de aglomeración, de dinámicas *transferidas* por los agentes privados y públicos internacionales (difusión de un modelo, asistencia, transferencias de tecnologías, inversiones) y de procesos *erigidos* mediante políticas voluntaristas y agentes que acumulan en el marco de Estados-nación. El referente unidimensional del mercado y del buen entorno institucional oculta la complejidad de las dinámicas espaciotemporales, las inserciones asimétricas en la economía mundial, el papel que desempeñan los compromisos sociopolíticos y las políticas en zigzag que permiten un proceso duradero de acumulación.

Traducido del francés

Referencias

AGLIETTA, M. (1998), Comment réguler les crises financières internationales?, *Sciences Humaines*, n° 22, sept.-oct.

BANCO MUNDIAL (1998), *East Asia. The Road to Discovery*, Washington, D.C.

BAYOUMI, T. y LIPWORTH, G. (1997), *Japanese Foreign Direct Investment and regional trade*, Working Paper, Fondo Monetario Internacional, agosto.

BOUTEILLER, C.E. y FOUQUIN, M. (1995), *Le développement économique de l'Asie orientale*, París, La Découverte, Repères.

CORSETTI y otros. (1998), What Caused the Asian Economy and Financial Crisis, mimeografiado.

DA ROSA, D.A. (1995), *Regional Trading Arrangement among Developing Countries. The Asian Example*, Washington, IFPRI.

DERMINGÜCH-KUNT, A. y DETTRAGIACH, E. (1998), Financial Liberalization and Financial Fragility, Banco Mundial, *Annual Bank Conference on Development*, *Economics Paper*, Washington, DC, abril.

FUKASAKU, K. (dir.) (1996), *Coopération et intégration régionale en Asie*, París, OCDE.

HUGON, P. (1997), *La régionalisation comparée en Afrique Sub-Saharienne et en Asie Orientale*, *Tiers Monde*, n° 155, vol. XXXIX, jul.-sept.

HUGON, P. (1997), *Économie politique internationale et mondialisation*, París, Economica Poche.
KRUGMAN, P. (1991), *Trade and Geography*, Cambridge, Massachusetts, M.I.T. Press.
LAUTIER, M. (1996), *Dynamiques des structures industrielles et développement. L'organisation industrielle dans le processus d'industrialisation. Le cas de la Corée du Sud et de Taïwan*, tesis, Grenoble.
MORISHIMA, M. (1987), *Capitalisme et confucianisme*, París, Flammarion.
NICOLAS, F. (1999), Les crises en Asie, *in* Crise mondiale et marchés financiers, *Les Cahiers Français*, n° 289, enero-febrero.
PETRI, P.-A. (1994), The East Asian Trading Bloc: An Analytical History, en Frankel, J., Kather, M. (dirs.), Chicago, University of Chicago Press.
RADELET, S. y SACHS, J. (1999), What have we learned, so far, from the East Asian Financial Crisis, mimeografiado, *Brooking* Papers *on Economic Activity*, n° 1.
REDDING, S.G. (1993), *The Spirit of Chinese Capitalism*, Berlín, W. de Gruyter.
SGARD, M., CADIOU, L., AGLIETTA, M. y BENASSY-QUERE, A. (1997), La crise financière en Asie, *La Lettre du CEPII*, n° 161, oct.
STIGLITZ, J.E (1998), Au delà du consensus de Washington , Ginebra.
WADE, R. (1998), From Miracle to "Croryism": Explain the Great Asian Slump, *Cambridge Journal of Economics*, n° 22.
YUNG CHUL PARK y CHI-YOUNG SONG (1998), The East Asian Crisis: a Year Later, mimeografiado, Coloquio IDS, 13-14 julio.

Nota biográfica

El autor es doctor en Economía, redactor-jefe adjunto de The Hindu en la India, y escribe diariamente acerca de políticas macroeconómicas para esta revista. Entre sus intereses se cuentan el comercio, los temas fiscales y el desarrollo. Este artículo es una versión revisada de un trabajo de mayor envergadura escrito mientras el autor era Press Fellow (asociado de prensa), entre abril y julio de 1999, en Wolfson College, Universidad de Cambridge, Reino Unido. Correo electrónico: nr@vsnl.com, ramreddy@thehindu.co.in.

La India, el Consenso de Washington y la crisis de Asia Oriental

C. Rammanohar Reddy

Introducción

La crisis económica que se extendió por Asia Oriental[1] en 1997 llevó a reconsiderar la supremacía de los mercados. El hecho de que algunas de las economías más prósperas del último cuarto del siglo XX se hayan visto sumidas en una gran confusión también ha hecho que se planteen algunas cuestiones acerca del consenso de Washington, que no han acallado los evidentes signos de recuperación económica de las economías afectadas de Asia, observables desde principios de 1999.

En el marco de esta reconsideración, los resultados de esos gigantes del grupo de países en desarrollo que son China y la India, han despertado particular atención. En estas dos economías el Estado interviene aún de forma considerable, aunque se ha concedido un margen mayor al mercado, y el hecho de que se hayan visto relativamente poco afectadas por la crisis ha dado origen a la idea de que pueden dar algunas lecciones generales en la era de la mundialización.

En este artículo se analiza desde un punto de vista crítico el supuesto "paradigma alternativo" que forma parte de la reciente experiencia de desarrollo de la India.

El consenso de Washington y la política económica india

A principios del decenio de 1990, la India contaba con una de las economías más reguladas del mundo. El gobierno ejercía su control sobre los sectores interior y exterior gracias a una serie de licencias, permisos y reglamentos. Si bien las empresas privadas eran numerosas en el comercio y en la industria ligera, la casi totalidad de la infraestructura, el sector de la industria pesada y el de la banca formaban parte del sector público. Mientras que la economía crecía con rapidez durante el decenio de 1980, un enorme déficit fiscal del gobierno central (federal) y una crisis de la balanza de pagos a principios de los años 90 (que puso al país al borde de la bancarrota) sentaron las bases para la introducción de las reformas económicas.

La aplicación de las reformas se inició al mismo tiempo que el FMI y el Banco Mundial concedían unos préstamos considerables con fines de ajuste estructural, lo que naturalmente dio pie a críticas internas que denunciaban que el programa de reforma era obra de las instituciones de Bretton Woods. Pero, ¿hasta qué punto se ajustó el programa de reforma de la India a lo que se conoce como el consenso de Washington? Se puede responder a esta pregunta comparando las

medidas que la India ha adoptado desde 1991 con una lista de control de lo que normalmente se supone que constituye el consenso de Washington.[2]

- *Disciplina fiscal*. Este fue uno de los primeros puntos del programa indio. Al ajustarse al consenso de Washington, esta disciplina se tradujo en una reducción del déficit fiscal.
- *Liberalización del comercio*. Desde 1991 la India ha reducido considerablemente los aranceles de importación y ha eliminado los obstáculos a la exportación.
- *Liberalización de la inversión extranjera*. Aunque la India tenía uno de los sistemas más rigurosos de control de la inversión extranjera hasta principios del decenio de 1990, en la actualidad cuenta con uno de los más liberales.
- *Desreglamentación*. El sistema de licencias industriales que controlaba el número de empresas de cada sector, más las que le se añadían, ha sido más o menos suprimido.
- *Liberalización financiera*. Se ha experimentado una gran evolución hacia la determinación por el mercado de los tipos de interés, se ha reducido el alcance de los préstamos dirigidos, y se ha permitido la apertura de bancos privados.
- *Tipos de cambio*. La India ha decidido que la rupia sea convertible por cuenta corriente.
- *Privatización*. El gobierno ha procedido a la venta de capital social de empresas del sector público.
- *Prioridades del gasto público*. El gobierno afirma que se compromete a evitar los gastos en áreas poco productivas y concentrarlos en los sectores prioritarios (educación, salud, etc.), aunque no ha habido grandes cambios a este respecto.

Si bien esta lista de control indica que el programa de reforma económica indio se ha ajustado considerablemente al conjunto de medidas del Consenso de Washington, afirmar que la India ha adoptado dichas medidas al pie de la letra sería una simplificación excesiva.

En primer lugar, tras una serie de grandes cambios de política en 1991-1993, el programa indio de liberalización experimentó una desaceleración, principalmente imputable a la oposición interna. Así, el proceso de reducción del déficit fiscal ha sido desigual. Lo mismo sucede con los aranceles de importación y las subvenciones internas. En segundo lugar, varios gobiernos centrales sucesivos han debido reaccionar a la crítica pública y las derrotas electorales anunciando nuevos programas de bienestar social que, en el marco del Consenso de Washington, se considerarían populistas. En tercer lugar, existen varios elementos que todos los gobiernos han incluido en su programa pero que, por distintas razones, no han logrado poner en práctica: dos ejemplos de ello son el fin de la estabilidad del empleo en el sector industrial y el permiso a empresas extranjeras para operar en el sector de seguros. En cuarto lugar, resulta significativo que casi un decenio después del inicio de la liberalización, se haya privatizado totalmente una sola empresa del sector público. Lo único que ha sucedido es que se han vendido pequeñas fracciones de capital social de algunas empresas. Ocho años después de que se iniciase la liberalización económica, el ambiente político ha cambiado de forma radical en muchos aspectos y permanece igual en otros muchos. A algunos les gustaría ver en esta política de aplicación gradual de la India un programa de reforma "calculado" en una democracia. Se discutirá esta idea más adelante.

Resultados económicos (1991-1999)

Una polémica interminable en la India es si, teniendo en cuenta todos los elementos, se ha producido una mejora cualitativa en la evolución de la economía desde 1991. Si bien aún no se

cuenta con la información necesaria para una evaluación definitiva, disponemos ya de datos suficientes para dar una opinión global sobre los resultados económicos durante el decenio de 1990.

Un aspecto poco común de la estabilización fiscal de la India fue que la economía no tardó en recuperarse de la contracción económica generalmente asociada a este tipo de programas. El crecimiento, negativo en 1991-1992 (primer año de estabilización), pasó a ser positivo ya el año siguiente.

En el Cuadro 1 figuran datos acerca de las tasas anuales de crecimiento medio para cada uno de los Planes Quinquenales desde principios de los años 80, y las tasas de crecimiento anual entre 1997-1998 y 1999-2000.[3] Parece que el crecimiento cobró un impulso definitivo durante el quinquenio de 1992-1997. De hecho, la economía creció 7,5% o más durante tres años sucesivos a partir de 1994-1995, lo que constituye un récord para la India desde su independencia. No obstante, hubo una clara desaceleración despues de 1996—1997.

CUADRO 1: **Crecimiento económico desde 1980 (media anual, porcentaje)**

Período/Año	PNB real al factor costo	Renta per cápita
Sexto Plan (1980-1985)	5,5	3,2
Séptimo Plan (1985-1990)	5,8	3,6
Dos Planes Anuales (1990-1992)	2,9	0,4
Octavo Plan (1992-1997)	6,7	4,6
1997-1998	5,1	3,2
1998-1999	6,8	5,0.
1999-2000	6,0	non disponible

Nota: Las cifras correspondientes a 1997-1998, 1998-1999 y 1999-2000 son las de uno de los dos años y no son definitivas.

Fuentes: *Economic Survey, 1999-2000* (Nueva Delhi: Gobierno de la India, 2000) y Central Statistical Organisation (Gobierno de la India, 1999).

Las frecuentes modificaciones de los datos sobre el crecimiento del PIB impiden que, hasta la fecha, se pueda sacar conclusión definitiva alguna sobre si la economía ha entrado en una nueva vía de crecimiento, pero una cosa está clara: a diferencia de muchas economías que optaron por los programas de estabilización, la India no vio su crecimiento reducirse brutalmente durante un período bastante prolongado. De hecho, el ritmo del desarrollo en los años transcurridos desde la estabilización fiscal ha sido extraordinario.

Ahora bien, es importante subrayar que el rápido desarrollo de la economía a mediados de los años 90 se vio favorecido por una elevada tasa de crecimiento en el sector de la industria manufacturera (secundario), que fue el centro de las reformas. Pero esta expansión comenzó a perder fuerza ya a finales de 1996, antes de que estallase la crisis en Asia Oriental.

Aunque la economía ha conseguido mantener un índice de crecimiento razonable también en los años siguientes, esto ha sido posible gracias a la agricultura, que compensó la atonía de uno de los años, y al sector terciario, que compensó los otros. Así, aunque el sector secundario creció sólo 4,0% en 1998-1999, el crecimiento global del PIB fue del 6.8%, porque la agricultura experimentó un aumento del 7,2%, y el sector terciario aumentó en 8,3%. Aun así, las reformas no han afectado casi al sector agrícola.

Ha habido algunos indicios de recuperación industrial en el primer semestre del año fiscal en curso, 1999-2000, pero es demasiado pronto para decir si esto constituye un signo de vuelta al ritmo de crecimiento de 1992-1997.
El historial de corrección fiscal desde 1991 es poco claro en el caso del gobierno central y casi inexistente en el de los gobiernos de los estados. En el **Cuadro 2** se presentan las tendencias desde 1990-1991. Muchos elementos son evidentes. La reducción del déficit fiscal fue más pronunciada al principio, cuando se estaban aplicando las condiciones de un préstamo del FMI (1991-1993).

CUADRO 2: **Indicadores macroeconómicos (como porcentajes del PIB a precios actuales del mercado)**

Año	**Déficit de ingresos del gobierno central**	**Déficit fiscal del gobierno central**	**Gastos de capital del gobierno**	**Ingresos fiscales del gobierno central**
1990-1991	3,2	7,7	5,5	9,9
1991-1992	2,4	5,4	4,7	10,8
1992-1993	2,4	5,2	4,2	10,9
1993-1994	3,7	6,9	4,0	10,6
1994-1995	3,0	5,6	3,7	8,9
1995-1996	2,4	4,9	3,2	9,1
1996-1997	2,3	4,7	3,0	9,1
1997-1998	3,0	5,7	3,3	9,1
1998-1999	3,4	5,9	3,6	8,9

Fuentes: Economic Survey 1998-1999, Boletín mensual del Reserve Bank of India, abril de 1999 53, núm. 4, Informe Anual del Reserve Bank of India 1998-1999 (Mumbai: Reserve Bank of India).

Pese a una reducción notable de los tipos impositivos, la recaudación tributaria total no ha aumentado (como esperaban los programas del Consenso de Washington). El resultado es que a medida que los gastos "consignados" (en pago de intereses y salarios) han aumentado, los recortes han afectado a los gastos de capital del gobierno central. Esta reducción de los gastos de capital es la que podría tener consecuencias más adversas en las perspectivas de futuro crecimiento. Como la mayoría de dichos desembolsos se producen en el sector de la infraestructura, y el sector privado ha sido incapaz de llenar el vacío como se esperaba, el potencial de producción futuro de la economía peligra. Un estudio ha mostrado que, en su totalidad, la parte de formación de capital bruto inmovilizado asignada al sector de infraestructura en 1995-1996 era inferior en más de 10 puntos porcentuales a la del decenio anterior (26% en 1995-1996 frente a 37% en 1986-1987). Esto se puede atribuir a la carga de cualquier reajuste fiscal que se haya realizado y que haya afectado a desembolsos gubernamentales o gastos de capital.[4]
Desde varios puntos de vista, el sector exterior es el que ha cosechado el mayor éxito, pero también ha habido algunos acontecimientos negativos. Aunque a principios de 1991 la India estaba al borde de la bancarrota, inmediatamente después de que se anunciaran las reformas se produjo un cambio profundo. Desde entonces, las reservas de divisas se han mantenido en un nivel saludable, se ha reducido la proporción de la deuda a corto plazo dentro de la deuda externa

total, así como el coeficiente del servicio de la deuda, y se ha mantenido el déficit por cuenta corriente dentro de límites muy razonables (**Cuadro 3**).

CUADRO 3: **Sectores externos: algunos indicadores**

Año	Deuda exterior total como % del PIB (a precios actuales del mercado)	Deuda a corto plazo/ reservas de divisas (%)	Proporción de las importaciones en relación con las reservas de divisas (núm. de meses)	Servicio de la deuda/ ingresos corrientes (%)	Déficit en cuenta corriente (% del PIB)	Exporta-ciones/PIB (%)
1990-1991	28	381	1,5	35,3	(-) 3,2	6,8
1991-1992	37,7	76,7	5,3	30,2	(-) 0,3	6,7
1992-1993	36,6	64,5	4,9	27,5	(-) 1,7	7,1
1993-1994	33,1	18,8	8,6	25,6	(-) 0,4	8,1
1994-1995	30,0	16,9	8,4	26,2	(-) 1,0	8,1
1995-1996	26,3	23,2	6,0	24,3	(-) 1,6	8,9
1996-1997	23,8	25,5	6,5	21,2	(-) 1,1	8,6
1997-1998	23,8	17,2	6,9	19,1	(-) 1,6	8,3
1998-1999	23,7	14,7	8,3	18,0	(-) 1,0	8,2

Fuentes: Las mismas que para el Cuadro 2 y *Status Report on External Debt June 1999* (Nueva Delhi: Gobierno de la India).

La mejora del sector exterior se ha atribuido, entre otras cosas, a las medidas adoptadas para hacer la economía de la India más abierta, para pasar a un tipo de cambio de mercado y efectuar una gestión prudente de la cuenta de capital.

En primer lugar, las exportaciones aumentaron rápidamente a mediados del decenio de 1990. No obstante, desde 1997-1998 ha habido una ralentización, e incluso una pequeña contracción en 1998-1999. Se ha imputado este cambio a la ralentización del comercio mundial y a la crisis de Asia Oriental. Quizá sea cierto, pero otra razón importante es que los exportadores indios no han podido progresar en la cadena de valor ni crear mecanismos que puedan funcionar en economías de escala para la fabricación de productos de baja calidad similares a los que ha usado China para lograr hacerse un hueco en los mercados occidentales.

En segundo lugar, el déficit por cuenta corriente se ha mantenido en niveles muy bajos, no porque el déficit del comercio de mercancías estuviese controlado, sino porque ha habido un saludable superávit de los ingresos por partidas invisibles: principalmente las transferencias de nacionales indios expatriados y las exportaciones de programas informáticos. En el pasado una proporción importante de las transferencias a la India se realizaban por vías ilegales, pero la adopción de un régimen cambiario de mercado ha significado que dichas transacciones siguen

ahora la vía bancaria legal. En tercer lugar, mientras que la India aún cuenta con una de las tasas medias de aranceles de importación más elevadas, la rápida escala de reducción entre 1991 y 1997 ha significado que las importaciones más baratas y el *dumping* han dañado a sectores enormes de la industria india, acostumbrada a trabajar protegida por elevados muros arancelarios.
En vísperas de la liberalización, la cuenta de capital del sector exterior estaba rigurosamente controlada. Cualquier inversión extranjera debía obtener primero la autorización del gobierno y del banco central, no se podían comprar acciones indias con capital extranjero y las empresas indias no podían emitir capital social en los mercados mundiales.
Actualmente el régimen ha cambiado de forma asombrosa:

- La mayoría de las industrias se han abierto a las inversiones extranjeras directas (IED); aprobación automática para invertir en varias industrias y permiso discrecional (normalmente concedido) en otras.
- Inversores Extranjeros Institucionales (IEI), esto es, fondos mundiales, a los que se permite invertir en los mercados de acciones primario y secundario.
- Permiso para que las empresas indias emitan acciones en el extranjero mediante recibos de depósito mundiales (*GDR*), así como en los mercados de valores de Estados Unidos.
- Normas más liberales para las inversiones de nacionales indios no residentes.
- Permiso para que fondos de deuda mundiales inviertan en la deuda privada de empresas indias.
- Permiso para que los inversores institucionales extranjeros inviertan en valores del gobierno.

El resultado de esta liberalización ha sido que la afluencia de capitales en la India ha aumentado vertiginosamente durante los años 90 (**Cuadro 4**). Aunque la cuantía de dicha afluencia nunca se ha acercado a la de otros países de Asia Oriental (aparte la avalancha en China), se trata de una explosión si se compara con la situación anterior a 1991 y ha dado lugar a una menor dependencia de capital exterior para la ayuda procedente de organismos multilaterales y donantes bilaterales.

CUADRO 4: **Principales afluencias de capital – 1990 a 1999 (en millones de dólares)**

Año	**Inversiones extranjeras directas**	**Inversiones de cartera**	**Préstamos comerciales exteriores**
1990-1991	97	6	2.248
1991-1992	129	4	1.456
1992-1993	315	244	(-)358
1993-1994	586	3.567	607
1994-1995	1.314	3.824	1.030
1995-1996	2.133	2.748	1.275
1996-1997	2.821	3.312	2.848
1997-1998	3.557	1.828	3.999
1998-1999	2.462	(-) 61	4.362

Fuente: Igual que para el Cuadro 3.

La India ha alentado de forma activa las inversiones de los inversores institucionales extranjeros. Pero, como han mostrado los acontecimientos de México (1994) y Asia Oriental (1997-1998), estos inversores son propensos a comportamientos muy poco constantes. Sin embargo, aunque hubo una baja neta del valor de estas inversiones en la India a raíz de la crisis en Asia Oriental, la fuga no fue tan importante en ningún lugar como en esta región. Además, la crisis de 1991 se vio agravada cuando los ciudadanos indios que vivían en el extranjero ("indios no residentes" o "*NRI*", según la terminología oficial), que estaban percibiendo sumas considerables gracias al arbitraje, efectuaron una retirada masiva de sus depósitos bancarios en dólares. Tras esta experiencia el gobierno modificó este tipo de planes. Aún así, la economía sigue siendo vulnerable a cualquier retirada súbita de depósitos en dólares y a cualquier liquidación masiva que estos inversores institucionales extranjeros puedan realizar. Por último, aunque el gobierno ha controlado los préstamos comerciales exteriores, estos siguen constituyendo una proporción considerable de la afluencia total de capitales.

En el fondo, no hay más que un criterio para juzgar el éxito de cualquier programa económico: hasta qué punto proporciona puestos de trabajo e ingresos. A este respecto, las pruebas de los logros del programa de liberalización indio están poco claras o bien aún no se dispone de información suficiente para dar una opinión definitiva.

No se tienen datos a escala nacional del índice de la pobreza correspondientes a ningún momento posterior a 1993-1994, que en todo caso fue sólo el tercer año del programa indio de reforma económica. Las estimaciones basadas en estudios de alcance nacional muestran que sólo hubo una reducción marginal del índice de pobreza entre 1987-1988 y 1993-1994. El porcentaje de población cuyos niveles de consumo se situaban por debajo de un mínimo se había reducido del 38,9% al 36% entre los dos años. Al mismo tiempo, la población absoluta que vivía en la pobreza había aumentado de 307 a 320 millones, con lo que se invirtió el ritmo decreciente de los 15 años anteriores, durante los cuales se observó una reducción del índice de pobreza de 16 puntos porcentuales.

Acerca de los precios hay datos más precisos. La inflación, medida a partir del índice de precios al por mayor, fue de dos cifras en tres de los cuatro primeros años de reformas. En un país en el que la mayoría de la población no tiene salarios ajustados a la inflación, el peso de una inflación de dos cifras debe de haber sido considerable. Además, aunque el gobierno siguió vendiendo ciertas cantidades de cereales a precios subvencionados, se redujo la diferencia entre esos precios y los del mercado, aumentando así el peso de la inflación para los pobres. Después de 1996 se intentó aligerar esta carga subvencionando más los cereales que se vendían a las capas más pobres de la población. Aunque en los últimos años la inflación de los precios al por mayor se ha moderado de forma importante, no parece suceder lo mismo con los precios al consumo.

La India y la crisis de Asia Oriental

La India y China fueron dos grandes países en los que la crisis de Asia Oriental afectó relativamente poco al crecimiento del PIB (**Cuadro 5**). La balanza de pagos de la India también se libró de los efectos de la crisis. Existen dos explicaciones diferentes, que en cierto modo dicen lo mismo de forma distinta, sobre de por qué la India se salvó de la dureza de esa crisis.

CUADRO 5: **Crecimiento del PIB: India y Asia Oriental (porcentaje)**

País /Región	1997	1998	1999 (estimaciones)
Países en desarrollo	5,8	3,2	3,5
Asia	6,6	3,7	5,3
China	8,8	7,8	6,6
India	5,5	5,8	5,7
Indonesia	4,6	-13,7	-0,8
Malasia	7,7	-6,9	2,4
Rep. de Corea	5,0	-5,8	6,5
Tailandia	-1,3	-9,4	4,0

Fuente: *Perspectivas de la economía mundial, octubre de 1999* (Washington: FMI).

En opinión del FMI, por ejemplo, " el poder de recuperación general (de la India y Africa) refleja los escasos vínculos comerciales entre esas regiones y los países en crisis, así como su relativamente poca dependencia de la afluencia de capitales privados" (FMI 1999).
La otra explicación semioficial que se dio en la India la recogió de forma muy convincente Y.V. Reddy, vicegobernador del banco central de la India, el *Reserve Bank of India*, en dos informes. En pocas palabras, el razonamiento es que un enfoque pragmático y prudente ha propiciado más afluencia de capitales al mismo tiempo que evitaba una mayor vulnerabilidad de la balanza de pagos. "La relativa tranquilidad de la economía india frente a la crisis asiática no fue ni un accidente ni un golpe de suerte. La gestión de la cuenta de capital ha resultado ser pragmática y ha dado una respuesta contextual a los cambios del medio" (Reddy 1998 y 1999). Para una explicación similar, véase Nagaraj y Park (1998).
La gestión de la balanza de pagos de la India, en especial de la cuenta de capital, se puede calificar en general de prudente y pragmática. La prudencia se observa en los hechos siguientes:

- No se permite que los residentes indios tengan depósitos en dólares
- La rupia india no es moneda de cambio en el plano internacional
- Las empresas y los bancos indios no están autorizados a prestar ni a pedir préstamos en el extranjero sin permiso del gobierno
- Cada año se fija un tope para los empréstitos del extranjero
- No están permitidas las inversiones extranjeras en la propiedad inmobiliaria

Además, según este razonamiento, existen ciertas características de los bancos y las empresas indios que protegieron al país de las repercusiones de la crisis de Asia Oriental. Aproximadamente el 95% de la formación de capital en la India se financia con fondos nacionales, por lo que la economía es menos vulnerable a la inestabilidad del capital mundial. En la India, a diferencia de lo que sucede en Tailandia e Indonesia, no se incita a los bancos a invertir en propiedad inmobiliaria y en la bolsa, al mismo tiempo que se ha mantenido bajo control el riesgo empresarial de la deuda externa.
El resultado de la prudencia india fue que la rupia se depreció más lentamente que las monedas de Asia Oriental. Si hacemos una comparación precisa, entre junio de 1997 y diciembre de 1998, la rupia india se depreció en 15% frente al dólar EE.UU., cuando las depreciaciones oscilaron entre 25% y 35% de las monedas de Tailandia, Malasia y Corea del Sur y la rupia indonesia se depreció en 70%.

Tampoco se puede afirmar que la India saliese completamente ilesa de la crisis. En 1998-1999 las afluencias de inversiones se redujeron, así como las exportaciones. Pero al mantener el crecimiento por encima del 5% durante la crisis y controlar las fluctuaciones del tipo de cambio, el país salió mucho menos perjudicado que muchos otros países en desarrollo.
La razón por la que la India pudo evitar lo peor del contagio de Asia Oriental se puede resumir en una sola frase: la India no tiene convertibilidad de la cuenta de capital, por lo que las salidas de capitales por efecto de contagio no podían desestabilizar la economía. No obstante, una explicación semejante es al mismo tiempo correcta y simplista.

El "mapa de carreteras" de la India para la convertibilidad de la cuenta de capital

A principios de 1997, el gobierno del momento decidió hacer lo que consideró que debía ser el paso siguiente en la balanza de pagos: hacer la rupia totalmente convertible. En aquel mismo momento el FMI había comenzado también a hacer campaña entre sus miembros para conseguir avanzar a escala mundial hacia la abolición de los controles de capital.
En febrero de 1997, el entonces Ministro de Hacienda de la India, Sr. P. Chidambaram, dijo al presentar el presupuesto del gobierno central para 1997-1998:
"También creo que ha llegado el momento de iniciar los preparativos para dirigirse hacia la convertibilidad de la cuenta de capital. Se trata de un objetivo anhelado. También es asunto muy delicado... Por el momento pido al *Reserve Bank of India* que nombre a un grupo de expertos para que trace el "mapa de carreteras" que llevan a la convertibilidad... Estoy convencido de que la creación de ese grupo constituirá una clara señal para el mundo de nuestra determinación de engrosar las filas de los países de primera línea".[5]
El comité de convertibilidad de la cuenta de capital no defraudó al gobierno. En el informe que presentó en mayo de 1997 -irónicamente a sólo unas semanas de que estallase la crisis de Asia Oriental en Tailandia- daba por sentado que la convertibilidad total era un objetivo conveniente para el país. En el informe se citaban los consabidos argumentos a favor de la convertibilidad: reducción del costo del capital, acceso a los mercados internacionales, disponibilidad de más fondos comunes para la inversión, etc. El comité reconoció que existían riesgos a los que había que hacer frente al pasar a la convertibilidad de la cuenta de capital y por ello recomendaba un período de transición de tres años, en los que habían de cumplirse ciertos criterios sobre el déficit fiscal, la inflación, los tipos de interés y de cambio, etc. Pero todo esto quedaba al margen del objetivo principal.
A finales de junio el baht tailandés se hundió, a lo que siguieron las crisis en Indonesia, Malasia y Corea del Sur, cuando el instinto gregario del capital extranjero de huir de las economías afectadas empeoró los efectos, entre otras cosas, de la imprudente movilización anterior de fondos mundiales. Posteriormente también el FMI retuvo la propuesta de convertibilidad de la cuenta de capital, y se enterraron discretamente las recomendaciones del comité indio. Mirando hacia atrás, la India tuvo mucha suerte de que la crisis de Asia Oriental estallase en julio de 1997. La evasión masiva de capitales que se produjo en aquellos países llevó a abandonar los planes indios de introducir la convertibilidad total de la cuenta de capital.
Por consiguiente, si bien es correcto decir que la India se vio relativamente poco afectada por la crisis de Asia Oriental por no haber adoptado la convertibilidad, ello se debió más bien al azar que a otra cosa. La convertibilidad de la cuenta de capital iba a formar parte del nuevo Consenso de Washington, que Jagdish Bhagwati (1998) bautizó más tarde como obra del complejo de Wall Street y el Departamento del Tesoro de los EE.UU. Sólo después de la crisis Oriental de Asia se

empezaron a debatir seriamente los peligros y riesgos de la convertibilidad de la cuenta de capital.

La India frente a Asia Oriental: crecimiento y calidad de vida

Tras la crisis de Asia Oriental, pasó a ser habitual también en la India descartar el "milagro" por tratarse más bien de un "espejismo". Además, se había dado a entender que la India estaba siguiendo unas políticas económicas superiores. Esta suficiencia estaba totalmente fuera de lugar. El milagro de Asia Oriental fue un ritmo de crecimiento rápido y concentrado que ocasionó una mejora espectacular de la calidad de vida de una parte importante de la población. La crisis de 1997 y 1998 no puede minimizar la importancia de esa transformación.
Algunas cifras comparativas (**Cuadro 6**) muestran hasta qué punto las economías de Asia Oriental han dejado atrás a la India, situación que no ha cambiado tras la crisis de 1997 ni siquiera en la economía más afectada (Indonesia).
Resulta claro que, incluso en 1998, cuando todas las economías de Asia Oriental afectadas por la crisis experimentaron un descenso de la renta per cápita, la India estaba muy por detrás de esas economías, comprendida China. La diferencia no estribaba únicamente en el desarrollo económico y la renta per cápita. Como se puede apreciar en el Cuadro 6, dos indicadores de la calidad de vida son igualmente reveladores.

CUADRO 6: **La India y Asia Oriental: algunas comparaciones**

País	**PNB (crecimiento anual medio, 1965-1997, %)**	**PNB per cápita (paridad del poder adquisitivo en dólares 1998)**	**Analfabetismo de adultos (%)**		**Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacimientos)**		**Porcentaje de la población que vive con menos de un dólar diario**
			1980	**1997**	**1970**	**1997**	
China	8,5	3,220	34	17	69	32	22,2 (1995)
India	4,6	1,700	59	47	137	71	47 (1994)
Indonesia	7,0	2,790	31	15	118	47	7,7 (1996)
Rep. de Corea	8,2	12,270	7	3	46	9	
Malasia	6,8	6,990	30	14	45	11	4,3 (1995)
Tailandia	7,4	5,840	13	5	73	33	2 (1992)

Fuente: *World Development Indicators 1999* (Washington: Banco Mundial) *and World Development Report, 1999-2000* (Washington: Banco Mundial).

La economía de mercado frente a la política de la democracia

La India quedó en gran medida al margen de la confusión global de 1997 y 1998, sobre todo porque su economía permanecía relativamente aislada del mundo exterior. Pero esto no significa que todo fuera bien.
El ritmo de crecimiento de la economía se ralentizó de forma sensible después de 1996-1997. La puesta en práctica de las reformas se fue paralizando poco a poco a mediados de los años 90, debido a que desde 1994-1995 aproximadamente empezó a imponerse una oposición agresiva a las reformas. Lo que se denominan reformas de segunda generación (modificaciones de la

legislación laboral, nueva reforma del sector financiero, privatización radical, reducción de las subvenciones, etc.) son prácticamente imposibles de aplicar. Así, la aplicación extremadamente lenta de la versión india del Consenso de Washington ha sido forzosa y no libremente elegida. Dicho de otro modo, lo que en India se denomina un programa de reforma calculado es en realidad un programa impuesto al gobierno.

Para poder especular acerca del rumbo que la economía india podría tomar en los años venideros, es necesario entender cómo han evolucionado en la India desde la independencia las interconexiones entre los mercados y la democracia.

Un enfoque interesante sobre este tema es el da Nayyar (1998). Según este autor, el modelo económico de la India a partir de mediados del decenio de 1950 radica en el movimiento nacionalista. Existía un consenso político en torno al objetivo a largo plazo que era el desarrollo: construir una India próspera y autónoma. Se dio al Estado un papel importante en la promoción del desarrollo económico porque existían grandes contradicciones en la sociedad india.

Este consenso, que duró hasta mediado el decenio de los 60, no cumplió realmente lo prometido. Pero sí echó los cimientos de una base industrial diversificada. También tuvo serios fracasos, por ejemplo en la aplicación de las reformas agrarias y en la creación de una actitud pesimista con respecto a la exportación. Lo que condujo al inicio de la era de populismo y patrocinio, que Nayyar fija entre 1967 y 1990, fue el fracaso del antiguo modelo para convertir en realidad las aspiraciones de una democracia en la que todos los sectores comenzaban a hacer valer cada vez más sus derechos. Pero esto desembocó en la crisis de los primeros años 90, que dio lugar a la introducción de las reformas.

Aunque había cierto malestar general debido a que el antiguo sistema no funcionaba, el cambio espectacular de 1991 no estaba previsto. Un aspecto importante para Nayyar es que, a diferencia del modelo adoptado a mediados del decenio de 1950, en el que se tomaba una decisión tras amplias deliberaciones, representando así del mejor modo posible un "consenso" en una sociedad social y económicamente heterogénea, no existía entonces ni existe ahora ningún consenso sobre la liberalización, introducida con el apoyo del FMI y del Banco Mundial.

El gobierno minoritario de 1991-1996 pudo seguir adelante con el programa de liberalización durante un par de años más porque los otros integrantes del panorama político no podían justificar el modelo antiguo y porque los efectos inmediatos del reajuste no eran claramente negativos. Lo que hizo que las cosas cambiasen fueron una serie de reveses electorales, a partir de finales de 1994, del gobierno que había iniciado las reformas. A partir de aquel momento la resistencia al programa de liberalización se hizo oír más, tanto dentro del partido en el poder como entre la oposición. Desde entonces, todas y cada una de las decisiones son objeto de una polémica, formulada de forma simplista en términos de "pro ricos y anti pobres".

Es cierto que todos los partidos políticos en el poder desde 1991 (ha habido seis gobiernos) han dejado el programa de reformas intacto. En ese sentido existe un consenso político a favor de las reformas. Pero esta continuidad se da porque los partidos no tienen alternativa. Puesto que no hay convicción en las reformas en el mundo político, el ritmo de cambio desde mediados de los años 90 ha sido lento.

El malestar asociado a la liberalización es evidente en la protección y el fomento de intereses sectoriales. Así, los agricultores acomodados protegen el suministro de electricidad gratuita para regar sus campos, los funcionarios pueden obtener aumentos de sueldo de hasta el 30%, los empresarios indios pueden eludir la transparencia de las empresas que financian y la burocracia gubernamental puede evitar una reducción de personal. Por su parte, los liberalizadores, con su llamamiento a una mayor integración de la India en el mercado mundial y a la reducción de subvenciones, no encuentran demasiado apoyo en el sistema de gobierno.

Esta actitud hacia la reforma refleja el acontecer del proceso político. Desde principios de los años 90 la política democrática de la India se ha vuelto muy quisquillosa. Este no es necesariamente un acontecimiento del todo negativo, ya que ha significado la desaparición del centralismo y del dominio de determinadas clases o castas. Las identidades regionales se han afirmado mucho al igual que las castas y las identidades étnicas. El aspecto negativo de la nueva política es que presta menos atención a los derechos universales y más a la protección y ampliación de los intereses de los distintos sectores. Al mismo tiempo, los gobiernos de coalición que han llegado a representar estos intereses diversos demostraron ser incapaces de formular una visión a largo plazo. Lo que predomina en su lugar son las perspectivas a corto plazo, con la vista puesta en el próximo sondeo.

A menudo los liberalizadores piden que se separe la política de la formulación y aplicación de la política económica. Si bien existen argumentos para aislar la política económica de las presiones cotidianas del populismo y el clientelismo, el problema del programa de reforma indio quizá se deba más bien a que en su formulación hubo muy poco contenido político. Para que un programa económico tenga algún éxito en una democracia rebelde y en ebullición, ha de basarse en un consenso político mínimo. El consenso en torno a la liberalización en la India ha sido negativo y no positivo, es decir, sin alternativa. Por lo tanto, a menos que las coaliciones futuras consigan formular un programa económico que cuente con cierto apoyo democrático, es probable que la India siga teniendo un ritmo de expansión económica tan sólo moderado.

En resumen

El desarrollo económico continuado de la India durante los momentos álgidos de la crisis de Asia Oriental puso de manifiesto la importancia de la prudencia. Quedaron claras, en particular, las ventajas de mantener el control de los movimientos del capital que entra y sale de una economía en desarrollo. Pero, como hemos visto, la existencia de estos controles en la India en aquel momento concreto se debía más al azar que a una libre elección. Desde un punto de vista más general, cabe afirmar que la experiencia positiva de la India durante la crisis de Asia Oriental no representa un "modelo económico alternativo" para los países en desarrollo. En todo caso, la India sigue teniendo la gran dificultad de introducir cambios económicos importantes en una democracia rebelde y en ebullición.

A diferencia de lo que se suele creer, no ha sido la incertidumbre política que ha acompañado a los gobiernos de coalición efímeros de la India la que detuvo el proceso de toma de decisiones económicas importantes en los últimos años. Se trata más bien de cierto desencanto por parte del electorado por diversos aspectos del programa de reforma, que ha obligado a los gobiernos sucesivos desde 1996 a hacer nuevos regalos o a mantener los antiguos para asegurarse de tener de su lado los intereses sectoriales.

Los obstáculos que plantea el atrincheramiento de la democracia en la India no se pueden interpretar como un argumento a favor de una forma de gobierno más autoritaria para la que resulte más sencillo introducir cambios económicos con mayor rapidez. Una transformación que se lleva a cabo por medios democráticos no sólo tiene más valor, sino que es más duradera.

Las elecciones nacionales que se celebraron en la India en septiembre de 1999, las terceras en tres años, han dado una coalición de 24 partidos con una mayoría viable en la cámara baja del Parlamento. El hecho mismo de que esta coalición tenga una mayoría, también por primera vez en estos tres años, se ha interpretado como un presagio de reformas de mayor envergadura y un ritmo más acelerado de crecimiento económico a plazo medio. Se considera que el hecho de que la coalición haya expresado su empeño general en introducir más reformas es otro factor positivo.

Es posible que todo ello conduzca a una aceleración repentina del desarrollo económico... durante un corto período.
No obstante, los mismos intereses sectoriales que impidieron los cambios en el pasado están representados en el gobierno elegido en 1999. Así, cuando llegue el momento de enfrentarse a esos obstáculos, los antiguos problemas surgirán de nuevo. Ello supondrá aceptar ciertos compromisos, el desmantelamiento de algunas medidas, cierta inactividad y desorientación, características todas ellas familiares de la adopción de decisiones económicas en la India desde mediados del decenio de 1990.
Otra cosa será si la clase política intenta forjar seriamente un consenso sobre algunos problemas concretos. Las decisiones que se tomen basándose en él gozarían de mayor apoyo público. Pero hasta la fecha no hay indicio alguno de que la clase política vaya a reconocer la importancia de tal consenso. Así pues, la perspectiva a plazo medio es de un crecimiento y una expansión económicos entre lentos y moderados con carácter intermitente, lo cual no contribuirá a reducir la pobreza enorme de la India. En última instancia, la solución depende más de que se cambie el funcionamiento de la democracia en la India que en la adopción de determinados modelos económicos.

Posdata

En el transcurso de los primeros meses trás su elección en septiembre de 1999, el nuevo gobierno de coalición adoptó varias decisiones que parecían dar un nuevo empuje a la liberalización económica. Aprobó decretos por los que se abría a los inversores extranjeros el mercado de seguros indio y se modificaban las leyes sobre patentes indias; en ciertos sectores, se elevó el máximo permitido a la inversión exterior y se aflojaron las normas que regulaban la recaudación de capital exterior por parte de las compañías indias. El recién creado Departamento de Desinversión supervisó la primera venta de la mayoría de acciones de una empresa del sector público. Se pensó que estas medidas constituían reformas aplicadas con nueva fuerza, capaces de acabar con las barreras de los tres o cuatro años anteriores. Pero muy pronto resurgieron las antíguas trabas. Tuvo que aplazarse la decisión de aumentar los precios de los productos derivados del petróleo, debido a los impulsos electorales de un poderoso partido regional que apoyaba al gobierno central. Por otro lado, se esperaba que en el presupuesto 2000-2001 del gobierno central se tomaran "decisiones duras" respecto al personal estatal, subsidios y privatizaciones, pero solamente hubo algunas "medidas duras" para reducir las subvenciones a la alimentación y los fertilizantes. Incluso estas medidas provocaron una tormenta política y muchos elementos del gobierno de coalición en el poder exigieron que se retiraran los incrementos en los precios. La ráfaga de protestas por el incremento de los precios de los alimentos, fertilizantes y productos derivados del petróleo llevó al Ministro de finanzas, Sr. Yashwant Sinha, a hacer alusión a la desaparación progresiva del consenso sobre las reformas.
Resumiendo, el nuevo gobierno se dió cuenta muy pronto de que no estaba autorizado a introducir precipitadamente medidas reformistas de gran envergadura. En un lapso de seis meses el gobierno, como otros anteriores, tuvo que enfrentarse en marzo de 2000 a las conocidas dificultades que entraña la administración de la liberalización en una democracia desprovista de un verdadero consenso favorable a la liberalización.

Traducido del inglés

Notas

[1]. A lo largo de este artículo, el término "Asia Oriental" se refiere a las economías del este y el sureste asiáticos, menos China y Japón.
[2]. Para ser justos con John Williamson, autor de la expresión "Consenso de Washington", cabe señalar que existe en su trabajo una formulación más matizada, así como una versión posterior revisada (Williamson 1990 y 1997). No obstante, la lista de control que aquí presentamos es la que suele aparecer en la mayor parte de los programas de ajuste estructural del FMI-Banco Mundial.
[3]. El año fiscal indio va de abril a marzo.
[4]. Nagaraj (1997).
[5]. Presupuesto de la Unión 1997-1998, Parte A, pág. 14 (en inglés).

Referencias

BHAGWATI, J. 1998. "The Capital Myth", *Foreign Affairs* 77 núm. 3.
GOBIERNO DE LA INDIA, 1997 *Union Budget 1997-98, Parte A*. Nueva Delhi: Gobierno de la India.
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 1999.*Perspectivas de la economía mundial, abril de 1999*. Washington: FMI.
NAGARAJ, R. 1997. "What has happened since 1991? Assessment of India's Economic Reforms?" *Economic and Political Weekly* 32, núms. 44-45.
NAGARAJ, R. y Jongsoo Park. 1998. "East Asian Economic Crisis: An Indian Perspective", ponencia presentada en el seminario *Changing World Economy*, Chinju, Corea del Sur, octubre de 1998.
NAYYAR, D. 1998 "Economic Development and Political Democracy: Interaction of Economics and Politics in Independent India", *Economic and Political Weekly* 33 núm. 49.
REDDY, Y.V. 1998 "Managing Capital Account", Boletín del *Reserve Bank of India* 52, núm. 11.
REDDY, Y.V. 1999 "Managing Capital Flows", Boletín del *Reserve Bank of India* 53, núm. 1.
WILLIAMSON, J. 1990 "What Washington Means by Policy Reform", en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, editado por J. Williamson. Washington: Institute for International Economics.
WILLIAMSON, J. 1997 "The Washington Consensus Revisited", en *Economic and Social Development into the XXIst Century,* editado por Louis Emmerij. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Nota biográfica

Luciano Coutinho es profesor del Instituto de Economía de UNICAMP (Universidad de Campinas), Cx Postal 6135 – 13083-970, Campinas SP, Brasil: Correo electrónico: mtempo@uninet.com br. Sus intereses en la investigación versan sobre la economía mundial y las políticas de industria y tecnología. Coordinador del informe de reciente publicación Study of the Competitiveness of Brazil's Industry.

La superación de las crisis nacidas del "Consenso de Washington": Lecciones de la República de Corea y Brasil

Luciano Coutinho

Introducción

Hacia finales de los años '70, Brasil y la República de Corea habían concluido el ciclo de industrialización en el marco de la segunda revolución industrial. Se había generalizado la idea de que ambos países serían capaces de embarcarse en una etapa aún más avanzada de desarrollo con la ayuda de las grandes innovaciones tecnológicas que ya se estaban produciendo.

Sin embargo, hacia mediados de los años '70, en el curso del esfuerzo final para construir las bases de la industria pesada, las dos economías habían acumulado importantes deudas externas (préstamos del sistema internacional de créditos). Más tarde, en 1982, se produjo una importante ruptura de las disponibilidades de créditos para los países en desarrollo. En los años '80, estas dos economías siguieron caminos completamente diferentes: la República de Corea pudo escapar a la crisis de la deuda gracias a su integración en los acuerdos de intercambio comercial y de inversiones de Japón con el resto de Asia. Brasil y América Latina tuvieron que soportar un período más difícil (la década perdida) de estancamiento de la economía, escasez de divisas y una inflación galopante.

Sin embargo, la consecuencia de las deficientes políticas monetarias de los países del G-7 fue una abundante afluencia de capitales a América Latina (incluyendo Brasil) y permitió la realización exitosa de programas de estabilización inspirados en el Consenso de Washington. Se detuvo y se controló la inflación mediante tipos de cambio estables o fijos. Sin embargo a medida que esos tipos fueron sobrevaluados, se generaron grandes desequilibrios en la cuenta corriente, lo cual volvió cada vez más vulnerables a las economías de América Latina. La República de Corea, que había desarrollado una economía mucho más sana, también adoptó la fórmula de la liberalización del Consenso de Washington en la segunda mitad de los años '80, y se benefició de la abundancia de créditos internacionales y flujos de capital de los años '90.

Las economías de la República de Corea y de Brasil se volvieron sumamente vulnerables y se vieron atrapadas en graves crisis de divisas y financieras a partir de 1997. La intención de este artículo consiste en extraer unas cuantas lecciones de su reciente experiencia en la superación de la crisis macroeconómica que provocó la adhesión a las políticas del Consenso de Washington.

La crisis de los '80: la gran línea divisoria

Los cambios tecnológicos que transformaron las estructuras industriales mediante la rápida divulgación de las tecnologías de la información basadas en la microelectrónica comenzaron a acelerarse a mediados de los años '70, y aumentaron su ritmo en los años '80. La desregulación de los sistemas financieros y el desarrollo simultáneo de redes mundiales de telecomunicación integraron el mundo financiero y los mercados de capital.
Es importante destacar que en los años '80, la integración económica más sólida era la de los países de la OCDE. Había flujos importantes de capital entre las fronteras nacionales, bajo la tutela de la mundialización financiera. Se produjo una cuantiosa transferencia de activos mediante fusiones y adquisiciones internacionales, así como grandes flujos de inversiones directas de grandes empresas de los países industrializados. En este marco de tendencias centrípetas, comenzaron a surgir los bloques comerciales regionales, dando prioridad al intercambio entre industrias y entre empresas. En resumen, el proceso hacia una mayor interdependencia e integración que se produjo en los años '80 se concentró en los países de la OCDE y en un puñado de países del este de Asia. Los países en desarrollo fueron dejados a su suerte y tuvieron que defenderse solos.

Brasil

A diferencia del período de la posguerra, en el que se crearon continuamente oportunidades, las grandes transformaciones tecnológicas y organizacionales de los años '80 y la integración limitada de la economía mundial afectaron negativamente a Brasil y al resto de América Latina. Las razones fueron las siguientes:

- La crisis de la deuda, que en definitiva fue desatada por la abusiva subida de los tipos de interés decretada por la Reserva Federal de Estados Unidos entre 1979 y 1982, detuvo el flujo de capital extranjero hacia Brasil, con lo cual se aisló su economía de los mercados mundiales de capital hasta comienzos de los '90.
- Una grave desorganización de las finanzas públicas, resultado de la crisis de la deuda, limitó la capacidad del gobierno brasileño para poner orden en la economía. Esto abrió las puertas a la inestabilidad inflacionaria que ahuyentó a las inversiones extranjeras de riesgo.
- El debilitamiento de la economía de Brasil en los años '80, junto a una reducción sustancial de las inversiones y a los obstáculos encontrados por los exportadores que querían penetrar en los mercados de los países desarrollados, dificultaron la introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales relevantes. También hizo disminuir la presencia de Brasil en el panorama comercial internacional.
- El aumento de las disputas comerciales dentro del mismo bloque (sobretodo entre Estados Unidos y Japón) y el uso cada vez más agresivo por parte de Estados Unidos de presiones unilaterales, disminuyeron la libertad de acción de Brasil para elaborar políticas de desarrollo.

Limitado por la escasez de divisas, y obligado a enviar fondos al extranjero para pagar su deuda externa, el progreso industrial y tecnológico de Brasil disminuyó considerablemente su ritmo en los años '80. Una gran parte de la capacidad productiva creada en los años '70 en los sectores de insumos básicos a escala intensiva estaba dirigida al mercado de exportación. El resultado fue

que Brasil registró un superávit comercial importante (cercano o superior al 2% del PIB) que le permitió autofinanciar parte de su déficit en la cuenta corriente externa y, así, atenuar parcialmente las restricciones externas. Sin embargo, debido al panorama general de incertidumbre marcado por la amenaza de la hiperinflación y por el retroceso del sistema financiero nacional, la acumulación de capital productivo se vio relativamente bloqueada. Por lo tanto, la estructura del sector comercial fue incapaz de crecer con rapidez, y se concentró en grandes grupos privados capaces de convertirse en protagonistas activos de la escena internacional.

Entretanto, la persistencia de dificultades fiscales y de presiones externas condujo al estancamiento, sino al progresivo desmantelamiento de los sistemas de innovación de los principales centros tecnológicos de propiedad del Estado (aeronáutica y defensa, programa nuclear, tecnologías de la información y telecomunicaciones). Se siguió progresando con solidez sólo en aquellos sectores que generaban o ahorraban divisas. En este sentido, el ejemplo más importante fue el programa que dio a Petrobras su capacidad de explotación de los yacimientos submarinos. El sector privado llevó a cabo ajustes defensivos (reducción del tamaño de la empresa, modernización, montaje en el extranjero, concentración en empresas fundamentales, etcétera.) con el fin de mejorar su rentabilidad y coexistir con tasas de capacidad ociosa superiores. La práctica de garantizar márgenes de beneficios mediante rápidos aumentos de precios se volvió un fenómeno endémico, y agravó una tendencia hacia la hiperinflación en una economía altamente indexada.

Había contradicciones y tensiones periódicas entre los principales sectores comerciales (fundamentalmente entre los bancos y las industrias y entre los eslabones de las principales cadenas de producción). Un gobierno cada vez más debilitado y fragmentado era incapaz de coordinar o dar una coherencia a los ajustes necesarios debido a las cíclicas dificultades provocadas por la crisis de divisas y por la inflación. Era imposible elaborar y desarrollar las condiciones para el surgimiento de un nuevo complejo de industrias basadas en la microelectrónica. Brasil ya tenía una importante industria de productos electrónicos (en la Zona de Libre Comercio de Manaus); un sistema de telecomunicaciones relativamente moderno; productores locales de equipos de telecomunicación (subsidiarios de grandes empresas extranjeras); una base tecnológica de alta calidad en el centro de investigación y desarrollo de Telebras; y la capacidad de producir su propios sistemas de tecnología de la información (gracias a la política nacional de tecnologías de la información de 1979). Sin embargo, era imposible obtener los compromisos necesarios que podrían permitir a Brasil construir un complejo electrónico capaz de liderar un nuevo ciclo de acumulación de capital mediante la innovación. La función clave del Estado de dirigir y organizar el desarrollo de Brasil estaba atrapada en una camisa de fuerza.

La República de Corea

Mientras tanto, la República de Corea había seguido una vía diferente y más constructiva para superar la crisis de los '80. También afectada por la crisis de la deuda a comienzos de la década, su economía experimentó un periodo de recesión y reestructuración. Después de esta turbulencia, bajo la ley marcial declarada después del asesinato del presidente Park Chung Hee en 1979, el autoritarismo de los militares continuó bajo el mandato del presidente general Chun Doo Hwan ("la 5ª República", entre 1980 y 1987).[1] En 1980, la economía sufrió una fuerte recesión (una disminución del 3% del PIB), si bien empezó a crecer lentamente durante los dos años siguientes (6% al año).

En su libro (Canuto,1994), Otaviano Canuto ha descrito cómo la economía coreana superó con éxito la crisis de la deuda. Canuto explica cómo la República de Corea recicló su deuda externa con el apoyo decisivo de los bancos japoneses, y vinculó su sistema productivo a los principales sectores industriales de Japón. Con el deseo de promover la industria electrónica como la base del nuevo ciclo de expansión, el gobierno de Corea estimuló a las grandes *chaebol* del país a establecer acuerdos con sus homólogos japoneses. La República de Corea ofreció a Japón su capacidad para movilizar recursos y mano de obra cualificada para producir componentes y/o montar productos electrónicos bajo el régimen de Fabricante de Equipo Original. Al mismo tiempo, las empresas coreanas comenzaron a adquirir unidades de producción enteras en Japón (sistema de contrato llave en mano) para acelerar el proceso de aprendizaje, fundamentalmente en el sector de la electrónica (bienes de consumo, telecomunicaciones, tecnología de la información y semiconductores para memorias). Este proceso también incluía el sector de productos con alto coeficiente de capital en la electrónica (equipos de automatización industrial). Se contrató a ingenieros japoneses y se les pagó altos salarios para trabajar los fines de semana enseñando a sus colegas coreanos. El plan quinquenal (1982-1986) se centró en la tecnología de la información y la industria de la electrónica, los dos pilares de los esfuerzos de desarrollo en Corea. Estos dos sectores recibieron todos los incentivos reservados para las industrias de importancia prioritaria. Se otorgó especial atención al sector de la microelectrónica, y se concentraron las inversiones en la producción de chips para memoria utilizados en los ordenadores, en los productos de consumo y de telecomunicación. Las empresas de productos electrónicos, como Samsung y Lucky Goldstar, ya habían sido blanco de incentivos desde mediados de los años '70, lo cual los convertía en los candidatos naturales para los nuevos proyectos.

A mediados de los años '80, la industria automotriz y el sector de bienes de capital también comenzó a recibir atención especial, en el marco de un esfuerzo para disminuir el alto déficit comercial de la República de Corea con Japón en aquellos dos sectores. La reestructuración industrial emprendida para aumentar la competitividad, junto con el ambicioso objetivo de dar un salto cualitativo y cuantitativo en la capacidad tecnológica del sistema productivo, eran los principales elementos del sexto plan quinquenal. Se aumentaron los incentivos para investigación y desarrollo en un esfuerzo para conseguir que el sector privado acelerará sus gastos en este rubro. El objetivo consistía en aumentarlo desde el 1% del PIB en 1987 a cerca del 2,5% en 1991).

A pesar de que el discurso de los planes quinquenales (quinto y sexto) versaba sobre una creciente liberalización y el funcionamiento sin restricciones de los mecanismos de libre mercado (mitigando el estatismo que caracterizó a la etapa de Park), no cabe duda de que el Estado siguió definiendo la dirección y las prioridades del proceso de desarrollo. El gobierno permitió al sector privado tomar iniciativas y elegir alternativas, pero siempre dentro de las directrices oficiales. El principal objetivo del sexto plan consistía en preparar la economía industrial de Corea para alcanzar la frontera tecnológica, y dar un salto de la segunda a la tercera revolución industrial. En otras palabras, la idea era que la República de Corea fuese capaz de integrarse al exclusivo club de economías industriales avanzadas.

Para que la República de Corea alcanzara este objetivo, la alianza estratégica con Japón era de importancia decisiva. Desde el punto de vista de Japón, era un excelente trato comercial, sobre todo en la segunda mitad de la década de los '80, cuando la devaluación del dólar (después del Acuerdo Plaza) condujo a un período prolongado en que el yen estaba sobrevaluado (1985 a 1989, período conocido como el primer *endaka*). La transferencia de plataformas de producción al resto de Asia y/o los sistemas de montaje en el extranjero de la producción de ciertos productos en el marco de los contratos de Fabricante de Equipo Original, fue una de las estrategias

utilizadas por las grandes empresas japonesas. Los empresarios de Corea hicieron buen uso de estas facilidades. La República de Corea también era un socio comercial ideal, puesto que arrastraba un importante déficit con Japón, de donde importaba bienes de capital y productos y tecnología sofisticados. Por otro lado, la República de Corea proporcionaba a Japón insumos intermedios con alto coeficiente de energía (industrias normalmente caracterizadas por procesos de producción contaminantes) como productos petroquímicos, papel, productos de la industria siderúrgica y metales no ferrosos. Debe destacarse que en los años '80 el mercado de Estados Unidos era el principal objetivo de todo el programa de exportaciones de Corea. Beneficiándose de su especial situación política, la República de Corea empezó a registrar superávits comerciales cada vez mayores con Estados Unidos, generando así un excedente de dólares para contrarrestar su déficit con Japón. Esta es la razón tras la política de divisas que consistía en permanecer situado en algún punto entre el dólar y el yen, evitando una sobrevaluación de su tipo de cambio en relación con la moneda de Estados Unidos y respaldando sólo parcialmente el valor del yen.
Por lo tanto, la asociación entre la República de Corea y Japón era sumamente importante, no sólo para salir de la crisis de la deuda, sino también para garantizar la viabilidad de sus esfuerzos de progreso industrial y tecnológico, hacia el nuevo paradigma de las tecnologías de la información. Habría sido una tarea imposible si la mano rectora del gobierno no hubiese intervenido en el proceso de toma de decisiones del sector privado, estableciendo prioridades y gestionando instrumentos e incentivos en la dirección correcta.[2]
Al establecer estrechos vínculos comerciales, tecnológicos y financieros con Japón, la República de Corea en los años '80 siguió fortaleciendo el poder de sus grandes grupos económicos con el fin de dar el salto a la tercera revolución industrial y tecnológica. El fin último consistía en construir un complejo electrónico competitivo y convertirse en líder mundial en marcas, tecnologías desarrolladas localmente y grandes empresas que tuviesen una presencia en todo el mundo.

Brasil

Al otro extremo del planeta, Brasil se encontraba en medio de una crisis de divisas de larga data. En los años '80, el país se vio sumido en una absoluta confusión. El Estado sufría la erosión de la crisis fiscal y financiera. La fragmentación política (sobre todo bajo el gobierno de Sarney) imposibilitaba todo tipo de coordinación y la inflación seguía aumentando espectacularmente gracias a un sistema de precios cada vez más autoindexado. El sector privado se había retirado hacia posiciones defensivas y las posibilidades de elaborar planes que dieran continuidad al desarrollo del país fueron desapareciendo progresivamente. La ruptura en el PMDB (Partido del Movimiento Democrático de Brasil, en el gobierno), la crisis hiperinflacionaria del desafortunado quinto año de Sarney en el poder y el desplazamiento de parte del espectro de partidos políticos hacia la ideología neoliberal del Consenso de Washington, allanó el camino para una crisis industrial y nacional en los años '90.

Los años '90': cara a cara con los peligros de la mundialización

En los años '90, para los países en desarrollo el panorama mundial cambió radicalmente. La mundializacion de los mercados de capital arrastró a los más prometedores de estos países periféricos. Sus activos (valores, sector inmobiliario, bonos y títulos, empresas de propiedad estatal, etc.) fueron rápidamente incorporadas al circuito internacional, mientras el término "mercados emergentes" reemplazó a "países en desarrollo".

Brasil

Desde el punto de vista de la financiación externa, la década de los '80 fue como una madrastra perversa, que obligó a Brasil y al resto de América Latina a transferir grandes cantidades de recursos a sus acreedores. Sin embargo, a comienzos de los años '90 se produjo un giro que cabe señalar. La recesión que comenzó en Estados Unidos se extendió a los países del G-7 durante los años 1990-1992. Los intentos para reanudar el crecimiento económico frente a la fragilidad financiera evidente de los sistemas bancarios del mundo desarrollado llevó a los bancos centrales, la Reserva Federal de Estados Unidos a la cabeza, a reducir los tipos de interés de forma progresiva. Esta permisiva relajación monetaria y del crédito por parte de los países industriales avanzados, junto a una reducción importante en los tipos de interés, dio como resultado una búsqueda generalizada de inversiones alternativas con rendimientos atractivos. Los mercados emergentes comenzaron a atraer flujos cada vez más grandes de capital extranjero durante el período 1991-1993.

Los países en desarrollo, empezando por aquellos que habían aprobado las reformas de liberalización propuestas por el FMI y el Banco Mundial, se vieron inundados por el capital extranjero. Desde el comienzo de la década, los países asiáticos fueron evidentemente designados como importantes receptores de este capital. Sin embargo, a medida que los mercados de capital de estos países se saturaron, los inversores extranjeros empezaron a buscar nuevas alternativas. En América Latina, este proceso comenzó en México, Chile y Argentina. A pesar de las amenazas periódicas de hiperinflación, Brasil comenzó a recibir grandes cantidades de capital extranjero a finales de 1991.

No cabe duda de que el éxito de los programas de estabilización económica en América Latina, iniciados a comienzos de los años '90, no habría sido posible sin la afluencia de capital extranjero, que permitió congelar, o al menos estabilizar, los tipos de cambio nominales. Una vez fijados los tipos de cambio nominales, o en un proceso de creciente sobrevaluación, la balanza comercial se deterioró, lo cual provocó un retroceso de una parte importante de la industria local.

Lo que al comienzo parecía una bendición (el regreso de los países endeudados de América Latina a los mercados financieros internacionales) se convirtió poco a poco en una fuente de acumulación de grandes distorsiones. Sin embargo, después de más de diez años de crisis y de la persistente amenaza de la inflación, el precio de la estabilización no parecía tan alto.

La estabilización introducida por el Plan Real en Brasil dio como resultado un tipo de cambio sobrevaluado desde el comienzo y, al igual que en México y Argentina, perjudicó la balanza comercial y condujo al surgimiento de un importante déficit en las transacciones de la cuenta corriente externa de Brasil.

La estabilización basada en un tipo de cambio sustancialmente sobrevaluado se presentó con un precio muy alto y no fácilmente reversible, a saber un aumento estructural de las importaciones. Las industrias nacionales sustituyeron progresivamente los insumos, partes y componentes nacionales con importaciones irresistiblemente baratas debido a la sobrevaluación del tipo de cambio. La participación de las importaciones en la composición de la oferta del país aumentó, y en muchos casos acabó con la producción doméstica.

La rápida erosión del superávit comercial confirmó estudios anteriores que habían destacado la fragilidad estructural de la competitividad de Brasil, basada en sectores de producción primaria con grandes escalas de producción y escaso valor agregado. Se trata de materias primas (agrícolas, recursos naturales y sectores con alto coeficiente de energía) con niveles de transformación industrial relativamente bajos. La fragilidad de la posición competitiva de Brasil

se refleja en la vulnerabilidad comercial de casi todos los sectores manufactureros que tienen un alto valor agregado y sobre todo, entre los sectores con un contenido tecnológico complejo. Esta fragilidad competitiva también se hizo evidente en las industrias tradicionales de los sectores de bienes no durables (textiles, calzado, alimentación) debido al tipo de cambio sobrevaluado.
Es importante señalar que si bien la sobrevaluación del tipo de cambio no fue responsable de la escasa competitividad estructural del sistema industrial,[3] desde luego no contribuyó a superarla. La reducción de las protecciones arancelarias, junto a un tipo de cambio sobrevaluado y altos tipos de interés, anulaban los beneficios de las empresas y les impedían llevar a cabo el proceso de reestructuración con el fin de competir con los estándares mundiales.
Para resumir, la situación en Brasil a finales de los años '90, en lo que concierne a la mundializacion, era de notoria fragilidad, debido a los siguientes rasgos:(1) una vulnerabilidad permanente al financiar un elevado déficit de cuenta corriente con los flujos de capital a plazo relativamente corto; (2) un débil rendimiento competitivo reflejado en el riesgo de obtener un superávit comercial decepcionante, incluso con la economía en recesión; (3) dificultades para reanudar un rápido crecimiento económico debido a las anteriores condiciones.
A esta lista de condiciones desfavorables, debemos agregar otras de carácter estructural que han surgido durante el largo período de crisis económicas. Éstas son: (4) la fragilidad competitiva de la industria en todos los sectores de alto valor agregado y alto contenido tecnológico. La competitividad era evidente sólo en los sectores de producción primaria con grandes escalas de producción y escaso valor agregado, sectores que utilizan materias primas, insumos agrícolas y que tienen un alto coeficiente de energía; (6) la pérdida generalizada de la propiedad nacional, la debilidad estratégica y el pequeño tamaño de los grupos comerciales que quedaban en Brasil, lo cual perjudica a su capacidad de convertirse en protagonistas mundiales activos; (6) el retroceso importante de la financiación nacional a largo plazo y del mercado de capital, lo cual retrasó la centralización del capital e impuso una dependencia de los recursos fiscales o de los préstamos extranjeros para sostener la acumulación de capital.

La República de Corea

Entre tanto, en la segunda mitad de los años '90, los mercados financieros mundiales habían desarrollado una opinión favorable de las virtudes de la República de Corea como una prometedora economía recientemente industrializada y capaz de un rápido crecimiento. La abundante liquidez produjo una creciente relajación respecto al déficit de la cuenta corriente externa. Los recursos baratos y abundantes disponibles para las *chaebol* aumentó el apetito del país por el crecimiento económico y por una participación más grande del mercado en la economía mundial. Estos grandes grupos comerciales aceleraron su internacionalización, invirtieron cuantiosos recursos para dar a conocer sus marcas y, mediante las inversiones directas, se propusieron penetrar en los mercados de los países desarrollados (especialmente Estados Unidos). Estas inversiones ayudaron sin duda a aumentar el déficit de la balanza de pagos de Corea (equilibrio de la cuenta de capital). Entre tanto, China comenzó a ser utilizada como base para nuevas empresas conjuntas en el montaje y manufactura de productos intensivos en mano de obra y como mercado para productos intermedios de gran escala, en los cuales la República de Corea había hecho grandes inversiones durante la segunda mitad de los años '80.
No cabe duda de que los grandes grupos comerciales e industriales de Corea aprovecharon plenamente esta coyuntura favorable. Los niveles de influencia económica; el crecimiento de las ventas y los objetivos de ampliación de la capacidad productiva se volvieron más ambiciosos; la internacionalización de las *chaebol* cobró ímpetu; se siguieron ambiciosos planes

gubernamentales para introducir una formación tecnológica avanzada (algunos con notable éxito). Sin embargo, las facilidades de financiación abundante y barata también generaron negligencia en cuestiones de eficacia y gestión.

El repentino auge del mercado mobiliario y de capitales, sobretodo después de que la crisis de México en 1995 redujera el atractivo de América Latina, contribuyó a fomentar esta negligencia. La conciencia de riesgo por parte de los prestamistas y de los prestatarios empezó a disiparse. Es importante señalar que el gobierno de Corea adoptó las reformas nacidas del Consenso de Washington (sobre todo entre 1993 y 1996), especialmente al abrir su mercado financiero y liberalizar su cuenta de capital. Sin embargo, esta liberalización fue sumamente imprudente y mal estructurada. El Banco Central perdió sus controles sobre los flujos de capital, estimulando a los bancos locales a contraer préstamos a corto plazo en lugar de créditos e inversiones extranjeras a largo plazo (sujetos a controles y condiciones). Entre 1994 y 1996, como ya se ha mencionado, grandes conglomerados coreanos realizaron fuertes inversiones en el extranjero con préstamos otorgados por bancos nacionales, que a su vez aumentaron sustancialmente sus deudas a corto plazo con los bancos internacionales.

El tipo de cambio (que en los años '80 fue gestionado para aprovecharse al máximo de las fluctuaciones dólar-yen) estaba informalmente vinculado al dólar en una paridad fija que produjo una creciente sobrevaluación. Se trataba de una medida funcional destinada a crear un sentimiento de seguridad en los inversores y los bancos extranjeros y para estimular a los bancos locales (ya privatizados) a obtener créditos extranjeros cada vez más cuantiosos.

En estas condiciones, el déficit de la cuenta corriente creció, desde el 0,1% del PIB en 1993 hasta casi 5% en 1997. Los resultados sumamente deficientes de la economía de Japón (recesión desde 1991 hasta 1994, pequeño crecimiento desde 1995 hasta 1997 y, una vez más, recesión desde 1998 hasta el presente) provocó una brusca caída de las exportaciones. En 1996, las exportaciones coreanas crecieron sólo un 3%, comparado con el 33% registrado en 1995. Esto se debía a la caída de las ventas a Japón y a la caída de los precios de los semiconductores (fundamentalmente memorias) exportados por Corea. Entre tanto, la sobrevaluación del tipo de cambio fijo con el dólar[4] aumentó las importaciones y condujo a un grave deterioro de la balanza comercial. Sin embargo, el aumento del déficit de la cuenta corriente siguió siendo financiado imprudentemente con préstamos a corto plazo.

El volumen de los préstamos extranjeros a la República de Corea aumentó de 111,5 mil millones de dólares en 1995 (de los cuales 65,4 mil millones correspondían a préstamos entre bancos a corto plazo) a 169 mil millones de dólares (de los cuales 90,6 correspondían a prestamos entre bancos a corto plazo).[5]

El gran volumen de la deuda externa a corto plazo constituyó un elemento muy vulnerable (en una economía que, de otra manera, estaría equilibrada, sobretodo en el terreno fiscal donde no había déficit público). Cuando la crisis de la balanza de pagos en Tailandia comenzó a transformarse en crisis financiera a mediados de 1997, la vulnerabilidad de los bancos de Corea también comenzó a preocupar a los mercados internacionales. La confianza de los inversores en la República de Corea sufrió un repentino revés en octubre de 1997, con el colapso del mercado de valores de Hong Kong y un ataque especulador lanzado contra su moneda. Al cabo de unas semanas, la brusca contracción de los créditos extranjeros a corto plazo para los bancos coreanos produjo una grave erosión de las reservas de las divisas fuertes del Banco Central. Este rápido debilitamiento, debido al flujo sustancial de deudas a corto plazo, provocó una depreciación inevitable del tipo de cambio en noviembre. Corea, con una moratoria *de facto,* se vio obligada a volverse hacia el FMI para restablecer su posición internacional y para impedir que la moratoria se convirtiera en una situación irremediable de no pago.

El colapso del tipo de cambios afectó gravemente a los bancos y obligó a la liquidación de numerosas instituciones. Dieciséis bancos comerciales, diez empresas de *leasing*, cinco bancos dedicados a las transacciones del comercio exterior y cuatro empresas de seguros cerraron. Grandes grupos industriales también quebraron (por ejemplo, Hanbo Steel, Kia Motors, Jinro, New Core, Dianong) debido al impacto financiero adverso en su capital neto de la gran devaluación y a la grave recesión que aumentó sustancialmente la capacidad ociosa en las industrias coreanas. El fuerte efecto que tuvo la crisis del mercado de divisas en el sistema bancario e industrial obligó a la República de Corea a adoptar políticas de emergencia para impedir que los efectos perjudiciales se extendieran. Se elaboraron y se llevaron a cabo importantes reformas que afectaban al sistema financiero, a las estructuras de las grandes empresas, a la legislación laboral y a los controles y restricciones sobre las inversiones extranjeras. En cuanto a estas últimas, los países desarrollados presionaron explícita e intensamente a la República de Corea para que se facilitara a los inversores extranjeros la adquisición de sus empresas y bancos en dificultades, como contrapartida por la ayuda del Fondo Monetario Internacional. Al comienzo, cuando la economía de Corea era más vulnerable, se hicieron algunas concesiones, pero como veremos, no entrañaban una grave pérdida del control nacional sobre los activos industriales del país.

La República de Corea se permitió contagiarse de la euforia que arrasaba en los mercados emergentes en los años '90, y permitió a sus bancos y empresas comprometerse en operaciones de deuda sumamente caras que debilitaron seriamente la economía, que hasta entonces había sido bastante sólida. Sin embargo, consiguió superar este revés sin, como veremos, incurrir en daños estructurales a su capacidad industrial y tecnológica. Por el contrario, la experiencia de Brasil con la mundializacion financiera de los años '90 (sobre todo en la segunda mitad) parece haber tenido un efecto más perjudicial.

Brasil

A pesar de que se benefició del flujo de capital para estabilizar la inflación, Brasil optó por una política económica cara marcada por una moneda sobrevaluada y tipos de interés sumamente altos. El alto precio pagado por esta política fue un menor crecimiento económico; una deuda pública en aumento; la erosión de diversos sectores industriales; y la pérdida generalizada del control nacional de las empresas industriales y de servicios. Se trataba de consecuencias inequívocamente perniciosas, que sólo ahora están siendo aclaradas y plenamente evaluadas.

CUADRO 1. **Comparación de datos: Brasil y la República de Corea en los años '80 y '90**

Brasil		**República de Corea**	
Periodo	**Tasa promedio de crecimiento anual del PIB**	**Periodo**	**Tasa promedio de crecimiento anual del PIB**
1981-1983	-1,0%	1980-1982	1,1%
(Recesión provocada por el impacto de la crisis de la deuda)		(Recesión/estancamiento después de la caída de Park y la crisis de la deuda)	
1984-1989	4,5%	1983-1987	10,2%
(Crecimiento irregular con una alta inflación intermitente, antes y después del Plan Cruzado)		(aumento de las exportaciones, integración económica con Japón y modernización industrial)	
1990-1993	-1,3%	1988-1993	7,8%

(Recesión provocada por el fracaso del Plan Collor I y II, con el comienzo de la apertura económica)		(Transición a una economía basada en la industria electrónica y automotriz)	
1994-1998	3,6%	1994-1997	7,5%
(estabilización con el Plan Real, altos tipos de interés y moneda sobrevaluada)		(expansión junto a apertura financiera e internacionalización de las *chaebol*	
1999-2000	1,3%	1998-2000	2,0%
(Crisis del mercado de divisas y recuperación precaria)		(Crisis del mercado de divisas y recuperación prometedora)	
1981-2000	1,6%	1980-2000	5,4%

Fuentes: Banco Mundial y FMI, proyecciones para 1999 y 2000 basadas en el "Consensus Forecast" ("Pronóstico del Consenso").

Perspectivas y lecciones

La rápida y espectacular recuperación de Corea dejó suficientemente claro que ni su economía ni su sistema empresarial estaban estructuralmente debilitados por la aguda crisis del mercado de divisas que asoló al país a finales de 1997. A pesar de su virulencia, la crisis del mercado de divisas se superó rápidamente y en sólo doce meses (de diciembre de 1997 a diciembre de 1998) las reservas de divisas fuertes aumentaron desde prácticamente 0 hasta 52.000 millones de dólares. Esto se debió principalmente a un espectacular saneamiento de la balanza de pagos, que de un déficit de 8.500 millones de dólares en 1997 aumentó hasta la impresionante cifra de 39.000 millones en 1998. El PIB, que había crecido a un promedio de 6,3% entre 1992 y 1997, disminuyó bruscamente en 1998 (-5,5%) si bien se espera que registre una fuerte recuperación en 1999. De hecho, se proyecta para 1999 un crecimiento de 6,5%.

Los dirigentes coreanos parecen haber aprendido las lecciones de la crisis. La reestructuración del sistema financiero se llevó a cabo rápida y tajantemente. Se establecieron nuevos controles para disminuir el endeudamiento a corto plazo y los niveles de deuda de los bancos y empresas. Actualmente se están creando criterios más rigurosos de clasificación de riesgos de los créditos con el fin de garantizar la solidez del sistema bancario.

El gobierno democrático del presidente Kim Dae Jung, que comenzó en medio de la tormenta, ha presionado sistemáticamente a las *chaebol* para que se reestructuren siguiendo cuatro directrices básicas: (1) una mayor transparencia en la gestión y la información relativa al rendimiento y los resultados; (2) la eliminación de los aseguramientos y las garantías cruzadas entre subsidiarios; (3) la reducción de la vulnerabilidad financiera y de deudas excesivas; (4) la reestructuración de las actividades industriales mediante la eliminación de una dispersión exagerada y una mayor concentración en las empresas básicas para mejorar la sinergia dentro del grupo.

En lo que respecta a las relaciones laborales, el gobierno ha buscado soluciones negociadas y basadas en el consenso para que sindicatos y empresas compartan los costos de la crisis. Sin embargo, el desempleo aumentó del 2,7% de la población activa en 1997 al 6,5% en 1998 (se espera que disminuya hasta un 4% durante 1999). Las reformas administrativa y fiscal aún están en vías de ejecución con el fin de hacer al gobierno menos burocrático y más eficaz. También se ha elaborado un programa de privatización de cinco años (se espera que los activos quedarán fundamentalmente en manos de grupos comerciales nacionales).

Después de superar la crisis, el gobierno está proyectando un programa para el futuro basado en tres componentes: (1) orientarse hacia una economía basada en los conocimientos; (2) Crear una red de seguridad y protección social más amplia; (3) seguir en la vía de la apertura económica y

la liberalización bajo condiciones sólidas y sostenibles que favorezcan la balanza de pagos a largo plazo (esto exigirá reinstaurar las prioridades para las exportaciones).[6]

La reestructuración de grandes conglomerados para lograr una mayor competitividad, el énfasis del sector industrial en un mayor valor agregado y en el desarrollo de una estructura científica y tecnológica capaz de abordar las oportunidades en sectores prometedores con un alto coeficiente de conocimientos, son todos factores que indican claramente que la economía de Corea ha realizado un giro exitoso (sin grandes efectos perjudiciales ni prácticamente pérdidas de la propiedad del sistema comercial ante el capital extranjero). Estos hechos también demuestran que la República de Corea piensa realizar su sueño de ingresar en el exclusivo club constituido por los países industriales avanzados situados a la vanguardia de la tercera revolución industrial.

En Brasil, la inestabilidad y las deudas acumuladas a lo largo de los últimos años se han convertido en graves obstáculos para la reanudación de un crecimiento sostenible. El importante aumento del déficit de la cuenta corriente externa (desde 1994 hasta el presente) provocó el rápido crecimiento de la deuda externa, desde 158.000 millones de dólares en 1993 hasta casi 430.000 millones hacia finales de 1999.

El crecimiento de la deuda pública interior fue aún más espectacular, como resultado del déficit fiscal y especialmente de los tipos de interés extremadamente altos. La deuda pública neta aumentó desde unos R$ 67.000 millones en 1994 hasta casi R$ 550.000 millones hacia mediados de 1999, a pesar de que el gobierno ingresó casi R$ 80.000 millones con su rápido programa de privatizaciones.

El pago de la deuda externa de Brasil (intereses y transferencias de beneficios que equivalen a 25.000 millones de dólares al año) seguirá creciendo si no se adoptan medidas para hacer una prioridad de la necesidad de crear un superávit comercial sólido y continuo para que la financiación de la balanza de pagos se pueda volver gestionable y sostenible. Las simulaciones realistas señalan que las exportaciones tendrían que registrar tasas de crecimiento sumamente altas (cercanas al 10% al año) para consolidar y hacer sostenibles las cuentas con el exterior.

En lo que se refiere a las finanzas públicas, el desafío es igualmente dramático. Es sumamente urgente lograr una reducción sustancial de los tipos de interés para contener el crecimiento en espiral de la deuda pública. Otra tarea indispensable consiste en eliminar el despilfarro y la mala utilización de los fondos públicos.

A pesar de la urgencia y la seriedad de estos desafíos, el gobierno brasileño sigue prácticamente paralizado y carente de iniciativas. No ha sido capaz de aprovecharse del auge que las exportaciones podrían haber experimentado con la devaluación de la moneda, ejecutada torpemente en enero de 1999. Ha sido incapaz de elaborar una política coherente de promoción de las exportaciones. Se han bajado los tipos de interés, pero con excesiva cautela (se teme que no llegarán por debajo de un nivel nominal de 16% a 15% en un año). El gobierno se muestra vacilante ante las reformas tributarias y, en el terreno de los fondos públicos, no ha abordado el tema del despilfarro y la corrupción.

A diferencia de la República de Corea, donde los abundantes fondos disponibles gracias a la mundialización se utilizaron para potenciar las expansión de grandes grupos comerciales nacionales, el gobierno brasileño colaboró con la venta masiva e imprudente de importantes empresas nacionales al capital extranjero. Presionados por los tipos de interés exorbitantemente altos, por los costos prohibitivos del capital y el efecto pernicioso de una moneda sobrevaluada, las empresas nacionales fueron vendidas a gran escala a la competencia extranjera y a los advenedizos. Como demuestra la venta del sistema Telebras (el monopolio público de las telecomunicaciones) se perjudicó a sectores fundamentales de la infraestructura de servicios y fueron deliberadamente ofrecidos de forma no transparente a grandes inversores extranjeros. Este

grave debilitamiento de los grupos comerciales nacionales podría provocar un retroceso irremediable en la capacitación y el desarrollo tecnológico y dañar seriamente la capacidad del gobierno de Brasil para negociar e influir en decisiones estratégicas sobre el capital extranjero para el desarrollo del país.

La República de Corea llega al siglo XXI con una economía fuerte, construida por grupos comerciales nacionales importantes que funcionan a escala mundial, con prestigiosas marcas y suficiente capacidad tecnológica que justifican el esfuerzo de este país para convertirse en un activo protagonista de la tercera revolución industrial. Brasil, al contrario, lucha con una economía sin dirección, desarticulada y lastrada por el déficit y las deudas. Su gobierno es débil y su sector comercial sumamente frágil, lo cual hace de la elaboración de un proyecto de desarrollo nacional una tarea muy difícil. Ese desarrollo es como un espejismo, porque en el caso de Brasil primero tenemos que reconstruir los elementos fundamentales necesarios para sostenerlo.

Considerando las recientes experiencias de la República de Corea y Brasil, deberíamos destacar las siguientes lecciones:

- las políticas de liberalización de Brasil (y de América Latina), aprobadas por el Consenso de Washington y, sobre todo, los programas de control de la inflación basados en tipos de cambio sobrevaluados, dejaron a las economías de la región en una posición vulnerable.
- Esta vulnerabilidad se manifestaba en el visible deterioro del valor agregado industrial en la mayoría de los sectores; en el aumento de los déficits comerciales y de cuenta corriente; en el crecimiento sustancial de la deuda externa del sector privado; y en la profunda desnacionalización de los sistemas comerciales de la región.
- La experiencia de la República de Corea con la liberalización a mediados de los años '90 fue mucho más superficial y breve. Sin embargo debido a su deuda externa a corto plazo y en rápida expansión, el país actuó de forma bastante imprudente.
- El espectacular giro de reversión que dio la República de Corea a su déficit de cuenta corriente externa durante 1998 señala claramente la importancia de contar con grandes grupos comerciales nacionales suficientemente competitivos, industrial y tecnológicamente, para reaccionar con rapidez ante las políticas y decisiones nacionales. En Brasil, la debilidad financiera, industrial y tecnológica de los grandes grupos comerciales nacionales explica, en buena medida, las dificultades para superar la crisis de la balanza de pagos, a pesar del leve impacto inflacionario de la gran devaluación del tipo de cambio.

Mirando más allá del consenso de Washington, deberían tenerse en cuenta los siguientes puntos de vista y directrices en los países en desarrollo:

- Mantener los tipos de cambio que fomentan la exportación, aplicando medidas de control del capital y políticas de intervención para evitar elevados déficits comerciales y de la cuenta corriente, que obligarían al país a depender de la aportación de capital extranjero.
- Fomentar el ahorro nacional a largo plazo con el fin de sostener niveles compatibles de formación de capital. Esto requeriría esfuerzos de acumulación interna de capital y tipos de interés relativamente bajos.
- Fortalecer financieramente a los grupos comerciales nacionales, sobre todo, ayudándoles a aumentar sus capacidades tecnológicas y competitivas. Esto requeriría políticas sectoriales bien coordinadas para crear cadenas de producción de valor agregado.

- Mantener políticas fiscales responsables y una deuda pública bien gestionada para evitar el riesgo ya conocido para el país y para que los tipos de interés nacionales no se vean afectados por expectativas negativas.
- Diseñar planes de largo plazo estratégicos y flexibles que sean periódicamente reevaluados con el sector privado. El objetivo consiste en mantener las condiciones necesarias para el crecimiento económico, garantizar la permanente creación de empleos y generar suficiente riqueza para reducir las desigualdades sociales y regionales.

Traducido del ingles

Notas

1. La progresiva transición hacia un régimen democrático sólo comenzaría después de 1988.
2. En Amsden y Euh (1990) se encontrará un análisis interesante del rol del Estado en los años '80, desde una perspectiva del mecanismo financiero.
3. Las causas de la pérdida de competitividad del sistema industrial de Brasil, con la excepción de los sectores de producción básica, son complejas y específicas de cada sector. Han sido elaboradas en un mapa en ECIB (1993).
4. Después de un momento de fragilidad en el primer trimestre de 1995 debido a la crisis mexicana, el dólar recuperó vigor entre 1996 y 1997 (fundamentalmente contra el yen). Como resultado, las monedas en paridad con el dólar, como el *won,* aumentaron automáticamente su valor.
5. Ver Miranda (1998).
6. Deberíamos recordar que las finanzas públicas de la República de Corea siempre estaban envidiablemente equilibradas, con un bajo nivel de deudas y cuentas públicas equilibradas, que en ciertos momentos registraban un pequeño superávit.

Referencias

AMSDEN, A.; EUH, Y., 1990. "Republic of Korea's Financial Reform: ¿What Are the Lessons? UNCTAD, *Documentos de discusión,* Nº 30.
CANUTO, O., 1994. *Brasil e Coréia do Sul: os (des) caminhos da industrialização tardia.* São Paulo: Editora Nobel.
ECIB – *Estudo da Competitividade da Industrialização Brasileira,* Campinas: UNICAMP/Papirus, 1993.
MIRANDA, J.C., 1998. "A Dinâmica Financeira da Crise Asiática", *Revista Política Externa,* vol. 6, Nº 4.

Nota biográfica

Jose Antonio Ocampo es Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Anteriormente, se ha desempeñado como Ministro de Economía y Créditos Públicos, como Director del Departamento de Planificación y como Ministro de Agricultura de Colombia. También ha ejercido la docencia como profesor de economía en la Universidad de los Andes y la Universidad Nacional de Colombia, y como profesor en visita en las universidades de Yale y Oxford. Es autor de numerosos libros y artículos sobre economía e historia de la economía.

Elementos esenciales para una reformafinanciera internacional relevante

José Antonio Ocampo

El carácter de los problemas que enfrenta el sistema

La inestabilidad financiera ha sido la característica más acusada de la economía mundial en los años recientes. La crisis financiera internacional que comenzó en Asia a mediados de 1997 cobró un giro más dramático después de que Rusia declaró una moratoria en agosto de 1998 y luego se extendió rápidamente a América Latina. En enero de 1999, la crisis en Brasil fue el tercer capítulo de este relato de suspenso. A pesar de que el retorno al mercado de varios países de América Latina desde marzo de 1999 señala que éstos se han podido reintegrar más rápido que después de las conmociones de octubre de 1997 y agosto de 1998, las condiciones del mercado no se normalizaron: los márgenes se mantuvieron altos, los plazos de vencimiento, breves, y el crédito escaso. Es seguro que habrá futuros brotes de inestabilidad financiera, al igual que antes de la crisis asiática, como la crisis monetaria europea en 1992 y el "tequilazo" en 1994.

La "volatilidad" y el "contagio" se convirtieron en los vocablos favoritos de los analistas que intentaban describir los dos aspectos fundamentales del comportamiento del mercado financiero durante la reciente crisis. El primero se refiere a la tendencia del mercado financiero a sufrir ciclos de bonanza-crisis, en los que los flujos de capitales primero aumentan y luego se contraen más de lo que recomendarían las nociones fundamentales de economía. El segundo término alude a la incapacidad del mercado para distinguir adecuadamente entre un tipo de prestatario y otro. A pesar de que se ha discutido abundantemente sobre el papel que este rasgo desempeña en las crisis financieras, también es un factor presente en los períodos de bonanza económica. Sin embargo, sus efectos devastadores durante los tiempos de crisis son, desde luego, la manifestación más patológica de un mercado que funciona deficientemente, como se constata en la larga lista de crisis financieras que sufren por igual los países desarrollados y los países en desarrollo.

Con el fin de controlar la inestabilidad de los mercados financieros, se han creado complejas redes de instituciones a nivel nacional, fundamentalmente desde los años '30. Estas instituciones han funcionado como mecanismos preventivos y como instrumentos eficaces para evitar los efectos desestabilizadores de las crisis financieras. Esta "red de seguridad financiera" como también se le denomina, abarca las funciones realizadas por el Banco Central como prestamista

de último recurso, de regulación y supervisión financieras, como mecanismo estatal de intervención para impedir un caótico colapso de los intermediarios financieros durante las crisis, como sistema de seguro de depósitos y créditos y de garantía, y en los procedimientos de quiebra adecuados para lidiar con los saldos pendientes de la deuda y los agentes económicos no financieros. Esta red de seguridad no siempre tiene éxito para impedir del todo las posibles crisis financieras, como demuestran los diversos episodios de este tipo que se han producido incluso en los países industrializados, si bien ha evitado claramente las manifestaciones más caóticas de las crisis financieras que asolaron numerosos países hasta los años '30.

Existe un consenso creciente de que las crisis económicas y financieras internacionales cada vez más frecuentes que ha vivido el mundo en los últimos decenios son una manifestación de la ausencia de procesos paralelos de creación de organismos a nivel mundial. En otras palabras, crece la convicción de que la frecuencia y la magnitud de estas perturbaciones son un reflejo de la enorme asimetría existente entre un mercado financiero internacional cada vez más sofisticado pero inestable y las entidades que lo regulan. En resumen, aquellas "entidades existentes son inadecuadas para lidiar con la mundializacion económica" (Grupo de Trabajo de Naciones Unidas, 1999a, Sección 1).

Más allá de los temas de volatilidad y contagio que han caracterizado a los flujos financieros privados, es necesario poner de relieve otros tres problemas del sistema actual que tienen una especial importancia para los países más pobres del mundo. El primero es la disminución de los flujos oficiales, especialmente de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Su componente más importante, la ayuda bilateral, ha disminuido en términos reales a lo largo de este decenio, y en 1998 se calculaba que equivalía al 0,22% del PNB de las economías industrializadas, una caída apreciable con respecto al 0,35% del PNB que se alcanzó a mediados de los años '80. Esta disminución en la ayuda bilateral ha sido más acusada en el caso de los grandes países industrializados (Banco Mundial, 1999, cap. 4). El segundo problema es el saldo pendiente de la deuda de los países pobres altamente endeudados (HIPC -Highly Indebted Poor Countries), que sigue pesando en la comunidad internacional. El tercero es la márginación de los países más pobres de los flujos de capital privado. A lo largo del decenio, los países de bajos ingresos, donde vive el 41% de la población de los países en desarrollo, han atraído sólo el 6% de los flujos de capital privado al mundo en desarrollo (Griffith-Jones y Ocampo, 1999). Debido a su falta de dinamismo, los flujos oficiales han desempeñado una función distributiva sólo muy parcial. En realidad, el contraste entre la respuesta positiva de la comunidad internacional, con la movilización de paquetes de rescate para unas pocas economías "emergentes", cuyo monto ha superado varias veces el total de recursos anuales de la AOD, y la disminución constante de esta última es una señal inquietante de la racionalidad con que se distribuyen los flujos de capital mundial, incluyendo los flujos oficiales.

La crisis activó respuestas positivas: un esfuerzo expansionista concertado y encabezado por Estados Unidos, que probablemente fue la medida crucial que facilitó la normalización relativamente rápida, aunque incompleta, de los mercados de capital en 1999. La aprobación de nuevas líneas de crédito y la ampliación de los recursos del Fondo Monetario Internacional (FMI); el reconocimiento de que se deben crear incentivos para crear perfiles de deuda adecuados en los países en desarrollo; un impulso especial de los esfuerzos internacionales para crear normas mínimas de regulación prudencial y de supervisión de los sistemas financieros, así como de información; la aceptación parcial del FMI de que la austeridad fiscal excesiva e inadecuada en los programas de ajuste; el perfeccionamiento de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados; y el mayor énfasis prestado a la elaboración de redes de seguridad social

en los países en desarrollo. Sin embargo, la recuperación parcial de los flujos de capital parecen estar cediendo a un sentido de autosatisfacción que podría frenar la iniciativa de reforma.
Por otro lado, debería aprovecharse el ambiente más tranquilo para ampliar el programa y poner en movimiento un proceso de negociación representativo y equilibrado. Se debería ampliar el programa para incluir, más allá de los temas de prevención y solución de las crisis financieras, los temas relacionados con la financiación del desarrollo; la plena "propiedad" de las políticas de desarrollo macroeconómicas y, especialmente de las políticas de desarrollo de los países menos desarrollados; la función de los organismos regionales en la nueva arquitectura y los ámbitos específicos en los que se debería conservar la autonomía nacional. El proceso debería basarse en una amplia discusión que incluyera a todos los países, con el fin de asegurar que las diversas necesidades e intereses de todos los miembros de la comunidad mundial estén adecuadamente representados.

La prevención y solución de las crisis financieras[1]

En relación a la prevención y solución de las crisis, el ámbito más importante de acuerdo tiene que ver con la necesidad de mejorar el marco institucional en que funcionan los mercados financieros: fortalecer las normas prudenciales, la supervisión y las prácticas contables de los sistemas financieros en todo el mundo, adoptar normas internacionales mínimas en estos ámbitos y sólidos principios de gobierno colectivo, y mejorar la información que se proporciona a los mercados financieros. Desde la perspectiva de los países industrializados, los temas centrales son una regulación más estricta y una supervisión de las entidades y operaciones de gran influencia. Desde la perspectiva de los países en desarrollo, se debería otorgar mayor importancia a los riesgos asociados con la acumulación de pasivos en divisas a corto plazo, con el rápido crecimiento del crédito, con la no correspondencia monetaria de activos y pasivos, y con la valoración de los activos fijos como garantía durante los episodios de inflación de los activos. Aún más importante, se deberían tener en cuenta la relación entre los riesgos financieros nacionales y los cambios en los instrumentos clave de las políticas macroeconómicas, especialmente los tipos de cambio y los tipos de interés. Hay discrepancias importantes, no obstante, con respecto al organismo que debería encargarse de las nuevas responsabilidades en estos ámbitos, a la eficacia de las reformas correspondientes y al peso relativo que deberían tener frente a las reformas complementarias.
El consenso mencionado más arriba no ha tenido su correspondiente énfasis en la función de los mecanismos de supervisión y consulta en cuestiones macroeconómicas. Este tema es crucial tanto en los periodos de bonanza como en las crisis, pero la necesidad de fortalecer las actuales disposiciones, sumamente débiles, es crucial durante las bonanzas, cuando se incuban las grandes crisis. En realidad, el hecho de que las instituciones actuales (nacionales e internacionales) se centren en las crisis y no en las bonanzas es una deficiencia notoria puesto que no otorgan la importancia debida a la función preventiva que deberían tener. Desde luego la acción expansionista concertada durante las crisis también es esencial y, de hecho, como fue señalado, se mueve en esa dirección puesto que la crisis en Rusia es probablemente la razón aislada más importante de la recuperación parcial de los mercados de capital en 1999. La falta de representación adecuada de los países en desarrollo es otra de las deficiencias de las disposiciones actuales. Por lo tanto, las propuestas para fortalecer la supervisión y las consultas macroeconómicas deberían verse acompañadas de una mayor representación de los países en desarrollo en los correspondientes organismos responsables de las políticas.

El aumento de la disponibilidad de financiación excepcional durante las crisis es el tercer pilar del sistema para prevenir y gestionar las crisis financieras. En este sentido, las principales lecciones de las recientes crisis son: (1) se debería disponer de fondos a gran escala, aunque no todos tengan que ser desembolsados si los programas de ayuda restablecen rápidamente la confianza del mercado; (2) los fondos deberían estar disponibles *antes* - y no después- de que las reservas internacionales lleguen a niveles críticamente bajos; y (3) debido a los fuertes efectos de contagio, puede que se requiera una financiación de emergencia incluso en países que no presentan desequilibrios fundamentales. Se han tomado medidas positivas en este sentido durante la crisis reciente, incluyendo una ampliación importante de los recursos del FMI a través de un aumento de las cuotas y de los Nuevos Acuerdos de Préstamos, finalmente efectivos hacia fines de 1998; el lanzamiento, en diciembre de 1997 de un nuevo apartado para financiar necesidades de préstamos excepcionales durante las crisis; y la creación de la Línea de Créditos de Contingencia en abril de 1999 para proporcionar financiación a países susceptibles de contagiarse, aunque con condiciones de elegibilidad muy estrictas. Aún queda mucho por hacer para mejorar los servicios existentes, así como para garantizar que estén disponibles los fondos adecuados en tiempos de crisis. La financiación de emergencia ha seguido dependiendo de los fondos y contribuciones bilaterales al FMI, que a veces llegan en montos inadecuados y sujetas a retrasos debido a las negociaciones políticas necesarias para reunirlas. Por lo tanto, conviene elaborar nuevos instrumentos más fiables para garantizar una oferta elástica de financiación excepcional durante las crisis. La mejor solución sería permitir emisiones adicionales de Derechos Especiales de Giro (DEG) bajo condiciones financieras severas. Estos fondos podrían ser eliminados una vez normalizadas las condiciones financieras (Grupo de Estudio de las Naciones Unidas, 1999a). Esto le otorgaría a los DEG un papel más destacado en el sistema financiero internacional, un principio que los países en desarrollo tradicionalmente han reivindicado. Las alternativas son un uso más activo de los acuerdos de créditos recíprocos del Banco Central bajo la dirección del FMI o del Banco de Pagos Internacionales, y permitir al FMI reunir los recursos necesarios en el mercado.

El cuarto pilar del sistema debería ser un acuerdo internacional para congelar la deuda (también denominado procedimientos de emergencia). Este mecanismo es esencial para gestionar los saldos pendientes de la deuda, para evitar los problemas implícitos en la caótica fuga de capitales y para garantizar que los prestamistas privados compartan adecuadamente los ajustes. La necesidad de este mecanismo ha sido tema de acuerdo entre los gobiernos durante los últimos debates, si bien se han emprendido escasas acciones, puesto que hay una sólida oposición del sector privado. El uso activo de este mecanismo tiene cuatro implicaciones. En primer lugar, para evitar el no cumplimiento así como la discriminación contra los países o grupos de países que lo adopten, se requiere la aprobación *universal* de "cláusulas de acción colectiva" en los préstamos internacionales. De hecho, los países del G-7 deberían dirigir el proceso como sugirieron en octubre de 1998 (Grupo de los Siete, 1998). En segundo lugar, se debería estimular la participación y dar preferencia a los préstamos a países que utilicen los procedimientos acordados durante el período en que la congelación esté vigente, y una posterior fase de "normalización" de los flujos de capital. En tercer lugar, las renegociaciones de la deuda en este marco deben fijarse un plazo breve de riguroso cumplimiento, después del cual una autoridad internacional determinaría los términos del pago. Finalmente, para evitar la repetición de las renegociaciones, una de las características más conflictivas de la renegociación de la deuda en los últimos años, además de la parte que se cancela (o que se financia bajo condiciones muy ventajosas), el servicio de la otra parte debería someterse al cumplimiento de ciertas condiciones macroeconómicas

contingentes que determinan la capacidad de pago de la deuda (por ejemplo, los términos de intercambio, la normalización de los préstamos, la actividad económica nacional).
Los procesos de renegociación más problemáticos de los últimos decenios han sido los relacionados con los países altamente endeudados. La Iniciativa para los Países Altamente Endeudados ha tardado en volverse operativa debido a la complejidad de los procesos requeridos para la elegibilidad, a la definición inadecuada de los niveles de sostenibilidad de la deuda, y a la falta de financiación adecuada (Grupo de Estudio de las Naciones Unidas, 1999b). La reciente Iniciativa de Colonia para la Deuda puede servir para superar algunos de estos problemas, y proporcionar un alivio de la deuda más rápido, profundo y amplio. Desde luego, es esencial que aparte los criterios de elegibilidad más elaborados y de los términos más generosos, podamos efectivamente disponer de financiación adicional. Concretamente, en un entorno de escasez de fondos de ayuda al desarrollo, es esencial que los fondos asignados a los países altamente endeudados no desplacen la ayuda adicional para el desarrollo ni, desde luego, la ayuda ya existente. Esto sería lamentable, puesto que las financiaciones adicionales son un complemento necesario del alivio de la deuda y porque es poco probable que esta última, por sí sola, acelere el crecimiento económico en los países altamente endeudados.
Hemos dejado al margen de esta discusión la definición de las normas internacionales sobre las regulaciones de las cuentas de capital y los regímenes de tipo de cambio. La razón es que, en el marco de las incompletas disposiciones actuales, la autonomía nacional debería seguir prevaleciendo en aquellos ámbitos. Por lo tanto, serán analizadas más abajo, en la Sección VI.

La financiación del desarrollo

Como se ha señalado, a pesar de que una financiación adecuada de la balanza de pagos es, desde luego, importante para los países de bajos ingresos, los principales temas que les importan están asociados con la necesidad de garantizar una financiación adecuada del desarrollo, a través de los préstamos multilaterales y de la ayuda al desarrollo, y de generar mecanismos que les permitan participar más activamente en los mercados de capital privado. En relación a esto, la inversión de las tendencias de los flujos de ayuda al desarrollo, especialmente la que se ha generado en las mayores economías industrializadas es, sin duda, el punto clave. Como ya se ha señalado, es importante que los esfuerzos para acelerar el crecimiento de los países altamente endeudados no desplacen a la financiación adicional de la ayuda al desarrollo en los presupuestos de los países industrializados. En realidad, además de una Iniciativa para los Países Altamente Endeudados más ambiciosa, el mundo necesita una "Iniciativa para la Ayuda al Desarrollo" aún más ambiciosa y permanente, con el fin de efectivamente cumplir con los objetivos internacionalmente acordados. Una característica esencial de este proceso debería ser una "propiedad" eficaz de las políticas en los países en desarrollo, una realidad que requiere menos dirección desde el exterior y más énfasis en la construcción de las instituciones nacionales (ver Sección IV, más abajo). Esto requiere, a su vez, respeto por el papel clave que deberían tener los parlamentos y los gobiernos de los países que reciben la ayuda en la asignación global a través de sus procesos presupuestarios, y el papel clave que deberían tener los gobiernos de esos países para dirigir los ámbitos tradicionales de las políticas públicas (por ejemplo, la política social y la infraestructura).
Sin embargo, es igualmente importante la aceleración del aumento de los préstamos multilaterales. Además, debido a la alta concentración de capital privado en unas pocas economías "emergentes", los préstamos multilaterales seguirán desempeñando un papel esencial incluso en los países de ingresos medios. De manera más amplia, los préstamos multilaterales

seguirán desempeñando un papel de primer orden en al menos cuatro aspectos: (1) canalizar los fondos hacia los países de bajos ingresos; (2) proporcionar una financiación de largo plazo a los países de ingresos medios y pequeños que, debido a la falta de una solvencia lo bastante alta o debido a los costos fijos implícitos (por ejemplo, en la financiación de los bonos), no tienen fácil acceso a fondos privados; (3) actuar como un factor de equilibrio anticíclico ante las fluctuaciones en la financiación del mercado de capital privado; y (4) facilitar la transición a nuevas formas de financiación privada. A éstos, deberíamos agregar el tradicional "valor agregado" de la financiación multilateral, a saber, los préstamos vinculados a la asistencia técnica.

La primera de estas funciones pone de relieve el papel central que seguirá desempeñando en el futuro inmediato la financiación de la Asociación Internacional de Desarrollo, dentro del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y los bancos de desarrollo regionales y subregionales. La segunda y la tercera función ponen de relieve el papel que seguirá desempeñando la financiación oficial para el desarrollo, incluso en los países de ingresos medios. Sin embargo debería subrayarse que la provisión de fondos anticíclicos no se debería confundir con la provisión de fondos de emergencia para la balanza de pagos, que es esencialmente una tarea del FMI. En cualquier caso, las necesidades a gran escala para la financiación anticíclica a los países de ingresos medios durante las crisis podría excluir la financiación a los países pobres, un aspecto que ha sido mencionado por el Presidente del Banco Mundial (Wolfensohn, 1998). Por lo tanto, si no se amplía de manera significativa la financiación multilateral para el desarrollo, su función como mecanismo anticíclico será necesariamente muy limitada y seguramente tendrá una importancia secundaria en relación a sus dos primeras funciones, en especial la provisión de financiación del desarrollo de largo plazo a los países pobres.

La cuarta función tiene orígenes relativamente recientes, pero ha cobrado rápidamente importancia en los años '90 y debería convertirse en uno de los principales objetivos de la financiación multilateral en el futuro. En el pasado reciente, esta función se asociaba con la financiación directa al sector privado (por parte de los bancos o empresas financieras asociadas) o con la creación de esquemas de garantía para apoyar proyectos privados de infraestructura en países en desarrollo. También se podría utilizar para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para volver a los mercados durante las crisis y, aún más importante, para apoyar la emisión inicial de bonos de los países en desarrollo (especialmente pobres) que buscan situarse en los mercados de capital privado. Los esquemas de financiación o de garantía se podrían utilizar con este fin. Sin embargo debe señalarse que el pleno desarrollo de estos esquemas requeriría un cambio radical en la gestión de las garantías por parte de los bancos para el desarrollo, puesto que según las prácticas actuales, las garantías son tratadas como si fueran equivalentes a préstamos, algo que restringe severamente la capacidad del banco para extenderlos. Una ampliación de este tipo de la función de los bancos para el desarrollo como garantes de la financiación privada ha sido criticada sobre la base de que podría implicar un riesgo excesivo para estas instituciones. Sin embargo, en un mundo que probablemente estará dominado por la financiación privada, puede que sea absolutamente esencial para impedir que los países de bajos ingresos queden al margen de los principales desarrollos de los mercados de capital. Por lo tanto, debería recibir una atención prioritaria en las actuales discusiones.

En recientes debates, se ha puesto un énfasis adecuado en la función que deberían desempeñar los bancos de desarrollo multilateral en la financiación de las redes de seguridad social en los países en desarrollo. En efecto las redes de seguridad social sólidas son esenciales para enfrentar las repercusiones sociales de la vulnerabilidad financiera en el mundo en desarrollo. Desde finales de los años '80, el mecanismo preferido han sido los fondos sociales de emergencia (más tarde

transformados en muchos países en fondos de inversión social más estables). A pesar de que han introducido algunas innovaciones en la política social (por ejemplo, mecanismos competitivos para estimular la participación de la sociedad civil en las política sociales), sus efectos han sido más bien limitados, sus dianas no siempre han sido definidas eficazmente y, en algunos países, han excluido a otros recursos de las políticas sociales de largo plazo (Cornia, 1999). En el pasado, también se han utilizado otros instrumentos en los países en desarrollo: algunos casos de seguro de desempleo, el principal instrumento de su género en el mundo industrializado, inversiones públicas en políticas de emergencia para el empleo, o en programas de emergencia intensivos en mano de obra, ayudas a los ingresos vinculados con la formación laboral y programas de nutrición. Las recientes crisis parecen haber propiciado la elaboración de nuevos instrumentos: subvenciones especiales para hogares con niños en edad escolar vinculadas a la asistencia escolar de dichos niños, y algunos programas de ayuda cuyo fin es evitar que los hogares con un jefe de hogar en el desempleo pierdan su vivienda.

Los últimos análisis han llegado a algunas conclusiones básicas sobre estos programas. En primer lugar, dada la heterogeneidad de los mercados laborales en los países en desarrollo, es necesario trabajar con una combinación de diversos programas, y con diversos grupos diana (Márquez, 1999). En segundo lugar, deben participar en proyectos de protección social *permanentes*, puesto que sólo un mecanismo permanente garantiza que la cobertura de los programas responda sin contratiempos a la demanda de protección de sectores vulnerables durante las crisis (Cornia, 1999). En tercer lugar, estos programas deben estar adecuadamente financiados y no deberían excluir ni desplazar a los recursos de inversiones a largo plazo en capital humano. Esto, debemos decirlo, conduce a una cuarta conclusión: a saber, que el funcionamiento eficaz de las redes de seguridad social exige que los gastos del sector público tengan componentes anticíclicos. Esto será imposible si el conjunto de las políticas públicas no son en sí mismas anticíclicas porque, de otro modo, se generarán deficiencias en el resto de los gastos del sector público.

La condicionalidad frente a la "propiedad"

El tema más polémico tras la liquidez internacional o la financiación del desarrollo es, sin duda, la condicionalidad. En el caso del FMI, este tema ha sido durante mucho tiempo un ámbito clave de debates. Sin embargo, en los años recientes, e incluso en los últimos decenios, el tema se ha vuelto cada vez más conflictivo, sobre todo como resultado del hecho de que el alcance de la condicionalidad se ha ampliado progresivamente, para incluir no sólo los dominios de otras organizaciones internacionales, sino también las estrategias y entidades de desarrollo económico y social nacionales que, como señala el Grupo de Estudio de las Naciones Unidas, "por su propia naturaleza deberían ser facultad de las autoridades nacionales legítimas, basándose en un amplio consenso social" (Grupo de Estudio de las Naciones Unidas, 1999a, Sección 5).[2]

Por lo tanto, aun cuando se acepte la legitimidad del principio de condicionalidad (o, como a veces se dice, "ayuda a cambio de reformas") hay razones que justifican una revisión de las características de dicha condicionalidad. De hecho, la idea de que la condicionalidad ha sido llevada más allá de lo que realmente es necesario para que el Fondo Monetario Internacional realice sus funciones adecuadamente, podría contribuir a minar su legitimidad. Por lo tanto, se puede sostener que la forma de restaurar la plena confianza en el principio de condicionalidad es mediante un nuevo acuerdo internacional sobre cómo debería usarse.

Se pueden avanzar varios principios en este sentido. En primer lugar, se debería restringir la condicionalidad a las políticas macroeconómicas que constituían su dominio en el pasado. Debería aplicarse cuando las políticas expansionistas están claramente relacionadas con la

generación de desequilibrios macroeconómicos, o cuando un país necesita tener acceso a los recursos del Fondo más allá de algunas facilidades automáticas de baja condicionalidad si la fuente del desequilibrio es una conmoción internacional. Es posible que se requieran reformas y una supervisión de las normas nacionales prudenciales, si bien en este caso se debería llegar a acuerdos paralelos con las autoridades internacionales correspondientes (un tema aún polémico, como hemos visto). En segundo lugar, se deberían dar facilidades para disponer de montos adecuados de baja condicionalidad cuando la fuente del desequilibrio es una crisis internacional. Este principio debería ser plenamente reconocido en la Línea de Crédito de Contingencias disponible para los países que se enfrentan a un contagio financiero. En tercer lugar no deberían aplicarse condiciones de crédito rigurosas como complemento de la condicionalidad. En cuarto lugar, se deberían suscribir por defecto ciertas reglas cuando se firma un acuerdo con el Fondo, por lo cual la severidad del programa de ajuste se mitigaría si hubiera claras muestras de excesivos perjuicios. Finalmente, se deberían introducir evaluaciones oficiales regulares de los programas del FMI, realizadas por una división autónoma del Fondo (como sucede en el Banco Mundial) o por analistas externos, y las principales conclusiones de estas evaluaciones, una vez revisadas por la Asamblea, deberían ser explícitamente introducidas en las prácticas habituales del Fondo.

Se deberían plantear temas similares en relación a la financiación del desarrollo. Con respecto a este tema, un reciente informe del Banco Mundial que analiza el éxito de los préstamos estructurales, en su propia evaluación, llega a la conclusión de que la condicionalidad no influye para nada en el éxito o el fracaso de dichos programas.[3] Sin embargo, según ese mismo informe, la efectividad de la ayuda no es independiente de las políticas económicas que siguen los países. En términos que actualmente son conocidos en la literatura sobre la ayuda, lo que realmente importa es la "propiedad" de las políticas económicas adecuadas (es decir, el compromiso que las autoridades nacionales contraen con las políticas). La condicionalidad no tiene una contribución adicional en estos casos y es claramente ineficaz en el caso de países que no siguen políticas adecuadas.

Aunque parezca curioso, en este estudio el Banco Mundial llega a la conclusión de que, al fin y al cabo, la condicionalidad es buena. Por lo mismo, sostiene que "los préstamos condicionales se justifican en los países donde las reformas gozan de un sólido apoyo nacional"[4] y, sobre todo, que "todavía posee una función, a saber, permitir al gobierno dedicarse a la reforma y señalar el alcance de dicha reforma, si bien para ser eficaz en esto debe centrarse en un pequeño número de medidas realmente importantes".[5] Está afirmación es ciertamente paradójica si las conclusiones del informe se toman al pie de la letra. Más bien, este estudio suscita serias dudas acerca de la propia racionalidad de la condicionalidad, un hecho que, en realidad, está implícito en la idea de que el problema esencial es, al fin y al cabo, la "propiedad" de la política económica.[6]

La polémica acerca de la condicionalidad frente a la propiedad es, de hecho, esencial para los objetivos más amplios de la democracia a nivel mundial. No tiene ningún sentido promover la democracia si los procesos representativos y participativos a nivel nacional no tienen función alguna en la definición de las estrategias de desarrollo económico y social, ni en la solución específica de las políticas que permiten alcanzar la estabilidad macroeconómica. Ambas pueden ser no sólo relativamente ineficaces sino que también carecerán de sostenibilidad política si son los organismos internacionales o los organismos de ayuda de los países industrializados los que cumplen esta función.

El papel de los organismos regionales

La actual discusión ha subrayado que hay una menor oferta de la necesaria de algunos servicios proporcionados por las entidades financieras internacionales, incluyendo algunos "bienes públicos globales". Sin embargo, sería erróneo concluir que la oferta complementaria debería provenir de unos pocos organismos internacionales. Más bien, la estructura organizativa necesaria debería tener, en algunos casos, las características de las redes de las entidades que proporcionan los servicios requeridos de manera complementaria, y en otros, un sistema de organizaciones competitivas. Un modelo de este tipo reconocería que el proceso actual de mundializacion es un mundo de regionalismo abierto. También reconocería que es probable que los países adopten actitudes bastante diferentes ante los análisis presentados por los organismos internacionales y regionales (y ante la correspondiente condicionalidad). Según se definía en la sección anterior, es más probable que sean "propietarios" de éstos, ya que creen tener una voz más destacada en estos análisis cuando los realizan organismos regionales, algo que mejorará la eficacia, en lugar de disminuirla .

Como ha señalado el Grupo de Estudio de las Naciones Unidas, esto implica que el Fondo Monetario Internacional del futuro no debería concebirse como una institución única global, sino más bien como la avanzada de una red de fondos de reserva regionales y subregionales (Grupo de Estudio de las Naciones Unidas, 1999 a, Sección 9).[7] Este modelo debería ampliarse a la supervisión y consultas macroeconómicas, así como a la supervisión de los sistemas nacionales y la regulación y supervisión prudencial. Por lo tanto, los sistemas regionales y subregionales, incluyendo las evaluaciones de otros funcionarios, deberían ser elaborados para internalizar las externalidades que las políticas macroeconómicas generan en los vecinos. En el ámbito de la regulación prudencial y la supervisión, también pueden cumplir una función positiva sistemas más elaborados de información y consulta regional, incluyendo la elaboración de "normas mínimas" regionales específicas. Finalmente, es importante poner de relieve que, aparte sus funciones tradicionales en la financiación del desarrollo, los bancos de desarrollo regionales y subregionales pueden desempeñar un papel importante como mecanismo para constituir un fondo común de los riesgos de grupos de países en desarrollo, permitiéndoles un uso más pleno de las oportunidades que les proporcionan los mercados de capital privado.

Un marco institucional como el que se sugiere tendría dos rasgos positivos. En primer lugar, aportaría estabilidad a la economía mundial proporcionando servicios esenciales que apenas pueden ser proporcionados por unas pocas entidades internacionales, especialmente ante el proceso dinámico del regionalismo abierto. En segundo lugar, sería más equilibrado desde la perspectiva de la estabilidad de las relaciones mundiales que un sistema basado en unas pocas organizaciones mundiales. Esto aumentaría el compromiso de los participantes menos poderosos para respetar las reglas que contribuyen a la estabilidad mundial y regional.

Los dominios de la autonomía nacional

Uno de los principales temas en el actual debate es el relacionado con la posibilidad de definir reglas internacionales comunes en el campo de la liberalización de la cuenta de capital. Los numerosos casos de liberalizaciones que acabaron como grandes crisis financieras nacionales y externas en los países en desarrollo han conducido a diversos acuerdos en este ámbito. Actualmente, se suele coincidir en que dicha liberalización debería ser progresiva, que debería poner énfasis en los fondos de largo plazo y ser sumamente cautelosa con los fondos de plazo más corto y volátiles, y que debería verse precedida por el desarrollo de una fuerte regulación y

supervisión financiera y por políticas macroeconómicas sólidas. Además, también se suele reconocer que cualquier acuerdo internacional en este campo debería incluir mecanismos de protección que permitieran un uso temporal de controles bajo ciertas condiciones críticas. El consenso se detiene aquí. Se ha esgrimido el sólido argumento de que, en cualquier caso, una liberalización de la cuenta de capital bien gestionada debería ser el objetivo final, puesto que los mercados de capital más libres son inherentemente buenos para el crecimiento y, por lo tanto, el recurso a los controles de capital debería ser esencialmente pasajero. Estos son los supuestos que subyacen a la actual discusión sobre la introducción de la convertibilidad de la cuenta de capital en los Artículos de Acuerdo del FMI. Hay un argumento muy sólido, no obstante, sobre las ventajas de mantener la autonomía de los países en desarrollo para que gestionen la cuenta de capital.

En realidad, no hay argumentos sólidos a favor de la convertibilidad de la cuenta de capital.[8] No hay pruebas de que la movilidad del capital permite un ajuste eficaz de los gastos en los países en desarrollo a través del ciclo económico y, por el contrario, hay sólidas pruebas de que en estos países la volatilidad de los flujos de capital es una fuente adicional de inestabilidad. Tampoco hay pruebas de una relación entre la liberalización de la cuenta de capital y el crecimiento económico, mientras que sí las hay en el sentido contrario.[9] Una manera sencilla de plantear el tema es sostener que, incluso aunque fuera verdad que los flujos de capital más libres, a través de sus efectos en una asignación de ahorros-inversión más eficaz, tenga efectos positivos en el crecimiento, la volatilidad adicional asociada con los mercados de capital más libres tiene el efecto contrario. Como ya se ha señalado, la ausencia de una red internacional de seguridad adecuada es un argumento igualmente importante en este aspecto. ¿Por qué habrían los países en desarrollo de renunciar a este grado de libertad si no tienen acceso a la financiación de imprevistos en cantidades adecuadas con reglas de condicionalidad definidas y sin congelaciones internacionalmente acordadas ni procedimientos de emergencia? Se trata de un tema crucial para los países que carecen de poder en el panorama internacional, para los cuales renunciar a cualquier medio posible para gestionar una crisis es una alternativa cara. De hecho, hay ciertas similitudes entre el mundo financiero internacional actual y la época de la "banca libre" a nivel nacional: en ausencia de bancos centrales como prestamistas de último recurso y de mecanismos de rescate de bancos oficialmente gestionados, la no convertibilidad de las notas bancarias privadas fue una alternativa legal necesaria ante la realidad del pánico bancario.

Se podrían aducir argumentos similares para sostener que no hay fundamentos para limitar la autonomía de los países en desarrollo en la elección del régimen de tipo de cambio. Hay ciertas virtudes en el argumento de que, en el actual mundo globalizado, sólo los regímenes de convertibilidad o los regímenes de tipo de cambio libre y flotante pueden generar suficiente credibilidad mediante agentes privados. Sin embargo, cualquier regla internacional en este ámbito sería desafortunada. En la práctica, los países casi siempre escogen regímenes intermedios, un hecho que probablemente se debe no sólo a las deficiencias de los extremos sino también a las demandas adicionales que enfrentan las autoridades. En cualquier caso, la elección del régimen del tipo de cambio tiene importantes repercusiones en la política económica que deben ponderarse en la supervisión macroeconómica. Además, las regulaciones prudenciales nacionales deben considerar los riesgos macroeconómicos específicos que enfrentan los intermediarios financieros con cada régimen concreto.

Traducido del inglés

Notas

1. Los temas analizados en esta sección han sido sometidos a una amplia discusión en los últimos años. Ver, entre otros, Camdessus (1998), FMI (1998), Comité Provisional del FMI (1998), Grupo de los Siete (1998), UNCTAD (1998), Primera Parte, cap. IV, Grupo de Estudios, Naciones Unidas (1999a), Miyazawa (1998), Rubin (1999), Akyüz y Cornford (1999), Eatwell y Taylor (1999), Eichengreen (1999), Griffith-Jones (1998), Griffith-Jones y Ocampo (1999), Ocampo (1999a, 1999b), y Wyploz (1999).
2. Ver también Feldstein (1998) y Rodrik (1999).
3. Ver Banco Mundial (1998), cap. 2 y Apéndice 2.
4. *Ibid*., p. 48.
5. *Ibid*., p. 19.
6. Para una discusión extensa sobre estos temas, ver Helleiner (1997).
7. Ver Ocampo (1999a).
8. Para un análisis más amplio de este tema, ver Grupo de Estudios, Naciones Unidas (1999a), UNCTAD (1998), Primera Parte, cap. IV, Eichengreen (1999), Griffith-Jones (1998), Krugman (1998), Ocampo (1999a) y Rodrik (1998).
9. Ver, especialmente, Eatwell (1996), Rodrik (1998) y, para América Latina, Ocampo (1999b).

Referencias

AKYÜZ, Y.; CORNFORD, A., 1999. "Capital Flows to Developing Countries and the Reform of the International Financial System". UNCTAD, Ponencia presentada en la Reunión UNU/WIDER sobre los nuevos roles y funciones para los organismos de las Naciones Unidas y de Bretton Woods. Helsinki, 28-30 de mayo.

BANCO MUNDIAL 1998. *Assessing Aid, World Bank Policy Research Report.* Nueva York: Oxford University Press, noviembre.

BANCO MUNDIAL 1999. *Global Development Finance, 1999*. Washington, D.C., marzo.

CAMDESSUS, M., 1998. "Towards an Agenda for International Monetary and Financial Reform", *Address to the World Affairs Council.* Philadelphia, 6 de noviembre.

CORNIA, G. A., 1999. "Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes". *Research for Action* 48. Helsinki, UNU/WIDER, Abril.

EATWELL, J.. 1996. "International Financial Liberalisation: The Impact on World Development". PNUD-Office of Development Studies. *Documento de discusión* 12, Septiembre.

EATWELL, J.; TAYLOR, L.. 1999. *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, (de próxima publicación).

EICHENGREEN, B.. 1999. *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*. Washington, Institute for International Economics.

FELDSTEIN, M. 1998. "Refocusing the IMF". *Foreign Affairs* 77:2, Marzo/abril.

FMI, 1998. *Toward a Framework for Financial Stability*. Washington.

FMI Comité Provisional 1998. *Statement*. Washington, 16 de abril.

GRIFFITH-JONES, S.. 1998. *Global Capital Flows-Should They Be Regulated?*. Londres: Macmillan.

GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A., 1999. "Proposals for a New International Architecture, with Special Emphasis on Needs of Poorer Countries". Informe al Ministerio de Asuntos

Exteriores de Suecia, junio.
GRUPO DE LOS SIETE, 1998. *Declaración de los Ministros de Economía del G-7 y los Gobernadores de los Bancos Centrales*, 30 de octubre.
HELLEINER, G., 1997. "External conditionality, local ownership and development". Contribution to *Transforming Development*, J. Freedman (ed.): University of Toronto Press, de próxima publicación.
KRUGMAN, P., 1998. "The Eternal Triangle". Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology (MIT), *Mimeo*.
MÁRQUEZ, G., 1999. "Labour Markets and Income Support: What Did We Learn from the Crises?". Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
MIYAZAWA, K., 1998. "Towards a New International Financial Architecture". *Speech at the Foreign Correspondents Club of Japan*, 15 de diciembre.
NACIONES UNIDAS, GRUPO DE ESTUDIO *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Estudio del Comité Ejecutivo de Asuntos Sociales y Económicos de las Naciones Unidas* (LC/G.2054). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), marzo.
NACIONES UNIDAS, GRUPO DE ESTUDIO 1999b. *Soluciones a los problemas de la deuda dew los países en desarrollo. Informe del Grupo de Estudio del Comité Ejecutivo de Asuntos Sociales y Económicos de las Naciones Unidas.* Mayo.
OCAMPO, J. A., 1999a. "Reforming the International Financial Architecture: Consensus and Divergence". *Serie Temas de Coyuntura* 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), abril.
OCAMPO, J. A., 1999b. *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
RODRIK, D., 1998. "Who Needs Capital-Account Convertibility?", en: P. Kenen (ed.), *Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility?*. *Princeton Essays in International Finance* 207.
RODRIK, D., 1999. "Governing the Global Economy: Does One Architectural Style Fit All?". Paper prepared for the Brookings Institution Trade Policy Forum conference on Governing in a Global Economy, 15-16 de abril, 1999.
RUBIN, R. E., 1999. "Remarks of the Treasury Secretary on Reform of the International Financial Architecture to the School of Advance International Studies". *Treasury News*, Office of Public Affairs, 21 de abril.
UNCTAD 1998. *Trade and Development Report*. Geneva.
WOLFENSOHN, J.D. 1998. "The Other Crisis". Conferencia ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial, Washington D.C. EEUU, 6 de octubre, 1998.
WYPLOSZ, Ch. 1999. "International Financial Instability". *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, I. Kaul, I. Grunberg and M. A. Stern (eds.), Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Oxford University Press.

Nota biográfica

Nikolai Genov es Jefe del Departamento de Desarrollo Mundial y Regional del Instituto de Sociología de la Academia de Ciencias de Bulgaria. Dirección: 13A, Moskovska Str., 1000 Sofia, Bulgaria, email: nbgen.most.risk@datacom.bg. Es Vicepresidente del Consejo Internacional de Ciencias Sociales. Sus últimos libros publicados son Central and Eastern Europe: Continuing Transformation (Europa Central y del Este: transformación continua),1998; Bulgaria 1960-1995: Trends of Social Development (Bulgaria 1960-1995: tendencias del desarrollo social), 1999; Unemployement. Risks and Reactions (Desempleo: riesgos y reacciones), 1999; Managing Transformations in Eastern Europe (La gestión de las transformaciones en Europa Oriental), 1999.

Tendencias mundiales y transformaciones sociales en Europa Oriental

Nikolai Genov

Tiempos para aprender deprisa

El cambio social acelerado favorece el aprendizaje. El decenio de 1990 brindó a los europeos del Este una oportunidad única de aprender rápidamente modelos nuevos de pensamiento, conducta y organización. La nueva experiencia es rica y aleccionadora. Hoy día, nadie cree en una transición corta y claramente definida. Estudios sobre las transformaciones que han tenido lugar en la región (véase PNUD, 1999) revelan que las reformas generan grandes tensiones. Muchas de ellas no se han puesto aún en marcha. Así, el tiempo social tiene una nueva definición. Europa Oriental está en medio de una larga transferencia de conocimientos, valores, normas e instituciones desde el sector avanzado del mundo. Su adaptación a las condiciones locales lleva tiempo.

También el espacio social tiene ahora una definición más precisa que diez años atrás. Europa Oriental ya no es una entidad homogénea, como muchos estaban acostumbrados a percibirla. Cada una de las sociedades de la región ha generado sus transformaciones específicas. Por otra parte, el espacio social de la región se concibe cada vez más en el contexto de tendencias mundiales intrínsecamente polémicas. Al menos cuatro de ellas penetran todos los aspectos de la civilización contemporánea, aunque con muchas variaciones de un país a otro (Genov, 1997).

La *primera* de estas tendencias mundiales es la propagación de los conceptos y las configuraciones institucionales del *activismo instrumental*. Forma el núcleo del industrialismo moderno o, visto de manera más amplia, del tipo occidental de *Weltbeherrschung*, según la terminología de Max Weber (Weber, 1988 [1919], 1f.). Las orientaciones instrumentales normativas en cuanto a los valores y los modelos de conducta son la fuerza motriz de la producción y el intercambio económico modernos que animan las políticas competitivas, así como la "religión secularizada" de la libre empresa y la responsabilidad. Por ello se encuentran en el centro de los problemas que estimulan y frenan al mismo tiempo la civilización moderna. El problema crucial es el equilibrio entre el activismo instrumental, por una parte, y la acción encaminada a la sostenibilidad, por otra, para reducir el potencial de desarrollo incontrolado generador de anomia y conflicto.

La *segunda* tendencia mundial que queremos subrayar es la institucionalización de formas modernas de *individualismo*. Esta tendencia se basa en la ampliación del conjunto de opciones para el desarrollo individual, junto con el fortalecimiento de las capacidades de los individuos para actuar de manera autónoma. Las innovaciones en la economía de mercado, en las políticas competitivas y la cultura pluralista, hacen del individualismo una de las principales características del desarrollo social en las sociedades industriales avanzadas. Es allí en donde toma la forma de *individualismo institucionalizado* (Parsons, 1978, 321). La tendencia está llena de tensiones. Las situaciones transitorias en las biografías personales se convierten en la regla, y las identidades personales comienzan a carecer de continuidad e integración. La autonomía creciente de los individuos es una ventaja, pero al mismo tiempo tiene implicaciones anómicas. El rápido cambio tecnológico ha producido un estancamiento en la educación, la formación y las técnicas de producción de oficios desaparecen. Las sociedades se han vuelto dependientes de las fluctuaciones mundiales de transferencias tecnológicas, intercambios comerciales y financieros, e inestabilidades políticas. Los sistemas políticos democráticos trasladan las responsabilidades básicas a los individuos, quienes deben tomar decisiones en condiciones de complejidad creciente y racionalidad imperfecta. Sin embargo, el individualismo es un logro evolutivo para millones.

Una *tercera* tendencia mundial que incide en los acontecimientos recientes de Europa Oriental es la *mejora de la racionalidad organizacional*. Tiene que ver con la *diferenciación* oportuna y suficiente de las estructuras y funciones sociales. Otra característica de esta tendencia es el fortalecimiento de la *integración* social. En las sociedades modernas, ambas tareas se resuelven mediante organizaciones formales. Los intereses creados de sus burocracias, junto con la tremenda complejidad de sus tareas, provocan evoluciones patológicas. En Europa Oriental, la democratización condujo a una mejora de la racionalidad de las organizaciones. Junto a estos logros se produjo un desencantamiento masivo, cuyas causas y razones hay que examinar con cuidado, prestando particular atención al papel cambiante del Estado.

Cuarto, en los últimos decenios la civilización mundial ha experimentado una *universalización de sistemas de valores* acelerada. Los medios electrónicos guían esta tendencia, aunque su principal fuerza motriz tiene raíces más profundas. Problemas tecnológicos similares, derivados de las mismas tecnologías, tienden a provocar respuestas similares, y la tendencia hacia la individualización da lugar a efectos culturales sorprendentemente similares en todo el mundo. Al mismo tiempo, la cultura mundial se está volviendo cada vez más diversificada. El multiculturalismo, las nuevas afiliaciones "tribales", identidades religiosas o de estilo de vida ganan relevancia y provocan incertidumbre y tensiones normativas.

Enfrascada en un proceso de reestructuración institucional, Europa Oriental es particularmente vulnerable a estas tendencias. En este artículo examinaremos cada una de ellas en detalle, tomando en cuenta los principales parámetros sistémicos de las sociedades en cuestión —su infraestructura tecnológica, su organización económica y política y sus características culturales (Genov, 1998; Adamski et al., 1999).

El desafío del activismo instrumental

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países de Europa Oriental hicieron denodados esfuerzos para deshacerse de su condición de países de la periferia o la semiperiferia continental. El principio fundamental de su búsqueda de modernización por medio de la industrialización era la conquista tecnológica de la naturaleza. Esta dependencia del activismo instrumental produjo una mejora del nivel de vida, junto con agudos desequilibrios medioambientales. Sin embargo, en el decenio de los setenta y los ochenta, se demostró que la región no podía hacer frente a la nueva

ola de industrialización, basada en las tecnologías de la información (Castells, 1999, 9f), y su condición periférica se vio reforzada. Este hecho fue uno de los principales factores del hundimiento económico y político de 1989.

En el decenio de 1990, la respuesta regional a la tendencia mundial al activismo instrumental consistió básicamente en la rápida privatización de los bienes productivos. Sin embargo, esto no desencadenó una innovación tecnológica acelerada. El índice anual de inversión nacional bajó. Europa Oriental se ha estabilizado en su posición periférica en la división internacional del trabajo (un largo camino de dependencia). Aunque algunos sectores aislados puedan estar a la altura de la "ciudad mundial", amplias zonas se están conectando con la "aldea mundial", perdiendo ventajas relativas a causa de la concentración en trabajos de baja calidad en las industrias de extracción, la agricultura y los servicios primarios. Esta situación tendrá efectos prolongados en la estructura social y el bienestar, la investigación, el empleo, la educación y la sanidad en las zonas más desfavorecidas de la región.

En las actuales condiciones de Europa Oriental, el activismo instrumental implica la acumulación de capital en manos privadas. El resultado es una tendencia a una rápida diferenciación económica en toda la región. Este es el factor más importante entre los que socavan las condiciones para la sostenibilidad social. En muchos países de la región, el producto interior bruto es actualmente menor que hace diez años y su distribución es más desigual. El aumento del coeficiente de desigualdad Gini en 40% o más en las sociedades de Europa Oriental durante los años noventa es alarmante para las perspectivas de desarrollo sostenido.

Uno de los principales factores del descenso de la movilidad de amplios sectores de los europeos del Este fue la serie de experimentos monetarios. El primero fue la súbita liberalización de los precios y los regímenes de comercio, junto con la estabilización monetaria. Ambas medidas son necesarias para introducir una competencia económica disciplinada, pero se pusieron en marcha sin una reforma previa de los sistemas financiero y de seguridad social. De esta manera, la liberalización provocó una gran inflación y un alto grado de imprevisibilidad en la economía y la vida social. La estabilización monetaria favoreció el estancamiento, una reducción considerable del empleo (Naciones Unidas 1999, 68) y el empobrecimiento. Paradójicamente, en tales circunstancias las medidas encaminadas a una mayor disciplina financiera contribuyeron a la criminalización de la economía. Desencadenaron una rápida concentración de ingresos y riqueza a través de la banca y los seguros, que generó corrupción, clientelismo político e irresponsabilidad cívica. El resultado es que ya no hay ninguna ilusión sobre las perspectivas de un mercado orientado al activismo instrumental en Europa Oriental. En términos económicos, la transformación es sobre todo un fracaso que tomará mucho tiempo reparar. ¿Como ocurrió todo esto?

Las experimentadas instituciones internacionales y las inexpertas fuerzas políticas nacionales sobrestimaron el potencial creativo del caos. Se esperaba que el "big bang" de rápidas reformas simultáneas produjera resultados positivos de inmediato. Este supuesto era falso. No se habían tomado las medidas legales adecuadas para reglamentar la competencia, las quiebras, la protección de los consumidores y otros muchos aspectos de la vida económica. El témpano de la liberalización económica avanzaba por una vía errática. Los administradores de las empresas estatales monopolísticas tenían entera libertad para determinar el precio de sus productos. Los bancos podían ofrecer generosos préstamos o no dar ningún crédito. Los comerciantes tenían la posibilidad de exportar productos subvencionados y cosechar increíbles beneficios. Millones de personas vieron sus ahorros evaporarse a causa de la inflación. La conclusión es clara: optar por el caos en la transformación social es optar por la destrucción y el sufrimiento humano. Esto es lo

que ocurrió en Europa Oriental debido a la decisión de liberalizar la economía dejando la construcción del edificio institucional para "el día siguiente".
La introducción del caos mediante una súbita liberalización no se decidió por intuición. Fue propugnada deliberadamente para minar las bases económicas del Estado heredado. El Estado debía ser *apartado* de la economía. La decisión fue puramente política, pues ninguna economía moderna puede funcionar fuera del marco institucional creado y mantenido por el Estado. Apartar al Estado de la transformación económica es abrir la puerta a la irracionalidad.
Las principales estructuras que deben modificarse durante la transformación son las relaciones de propiedad. La experiencia muestra que el Estado no puede tener eficiencia como propietario y administrador único de los complejos y complicados bienes de las sociedades industriales. Por ello la privatización está en el programa de la transformación. Pero lo importante es el calendario y la manera en que se lleva a cabo la privatización. Con escasas excepciones, al comienzo de la transformación en Europa Oriental la decisión política que se tomó fue privatizar íntegra e inmediatamente las propiedades estatales. Esta decisión fue fundamentalmente errónea. El valor de los bienes no podía determinarse con mediciones de mercado, ya que no existían mercados. No existían estructuras institucionales para apoyar la iniciativa económica privada. Había que desarrollar la mentalidad misma de iniciativa privada responsable. El saber empresarial y las técnicas de gobierno de una economía privatizada faltaban. Por lo tanto, la privatización apresurada fue una incitación al robo de los bienes productivos del Estado.
La alternativa era, y es, clara. La máxima prioridad debe ser el desarrollo de un amplio sector privado junto con un sector estatal bien administrado. Poniendo al sector estatal en auténticas condiciones de mercado, se puede evaluar su eficiencia real y llevar a cabo la privatización de un modo legalmente reglamentado.

Individualismo contra bien común

Al término de la Segunda Guerra Mundial, Europa Oriental conoció una industrialización, una urbanización y una elevación rápida de los niveles de vida. Sin embargo, la fuerte intervención estatal dejó poco espacio para la iniciativa y la responsabilidad individuales. Además, los rígidos modelos organizativos del colectivismo oficial desgastaron paulatinamente los vínculos comunitarios.
Después de 1989, las limitaciones impuestas por el Estado a la movilidad, la libertad de expresión y la comunicación entre individuos desaparecieron. Las nuevas constituciones adoptadas en Europa Oriental se centran en los derechos humanos individuales. Se trata de un cambio profundo desde el orden colectivista institucional hacia el individualismo institucionalizado. En principio, el cambio debería llevar a una revitalización de los lazos comunitarios entre individuos activos y responsables.
Ahora bien, en toda Europa Oriental el proceso de individualización a través de la privatización produjo desempleo, pobreza, choques étnicos y nuevas formas de alienación. La esperada revitalización de las comunidades no tuvo lugar. Tampoco se respetaron los derechos y libertades de los individuos reconocidos universalmente (Comisión Europea, 1998, número 73). ¿Cuáles son las razones de esta imprevista e indeseable consecuencia? La respuesta ha de tomar como punto de partida que una de las características de la rápida individualización que se produjo en Europa Oriental es que se hizo a expensas del bien común. El ejemplo más impresionante es el saqueo de la propiedad estatal acumulada después de la Segunda Guerra Mundial. La privatización de los bienes de producción se llevó a cabo con una escasa compensación, o

ninguna, para la comunidad en su conjunto. El auge de la criminalidad, que se manifestó durante la transformación, es la patología más dramática del individualismo.
La principal característica de Europa Oriental después de 1989 ha sido la inestabilidad institucional. La pérdida de confianza en las instituciones públicas que resulta de ello tiene importantes consecuencias. Los individuos reaccionan ante dicha situación con conductas anómicas. Los procesos contradictorios en la estructura de valores y normas intensifican la incertidumbre cultural. La tendencia es buscar soluciones individuales a graves problemas sociales. Ante esta situación, surge otra pregunta fundamental: las sociedades postsocialistas, ¿están evolucionando hacia otro orden social inestable, dominado esta vez por las necesidades y los objetivos individuales?
La pregunta no tiene aún una respuesta clara, pero es obvio que las oportunidades de individualización van acompañadas por tremendos problemas para su realización, entre ellos la pobreza masiva, los problemas económicos y los significativos diferenciales de ingresos. En la vida cotidiana, los europeos del Este están rebajando sus aspiraciones personales, y el centro de las estrategias de acción personal es la supervivencia. La gran mayoría de la población de Europa Oriental lleva a cabo las acciones individuales con una perspectiva temporal mínima. No existe una visión clara de los mecanismos que vinculan el individualismo con el bien común. Es vital que la reintegración se lleve a cabo sin volver a una superintegración autoritaria de la sociedad.
Los efectos anómicos de la individualización acelerada en Europa Oriental tienen dos determinantes principales. El primero de ellos es la inestabilidad de las organizaciones formales, cuyas estructuras están cambiando profundamente. Otra causa de la anomia es la gran incertidumbre sobre la pertenencia a formaciones de tipo comunitario: asociaciones de voluntarios, redes de relaciones amistosas, lazos afectivos en los lugares de trabajo y asentamientos. En condiciones de transformación existen muchas organizaciones y comunidades que compiten, hacia las cuales cada individuo puede orientar sus preferencias, decisiones y acciones. Los europeos del Este están aprendiendo nuevamente que el funcionamiento de las organizaciones y comunidades puede ser mutuamente revigorizante o lleno de tensiones y conflictos.
Nuestra conclusión es necesariamente polémica. En vez de una rápida ampliación de las posibilidades de elección, la verdadera gama de oportunidades se ha vuelto más limitada para la mayoría de los europeos del Este. En lugar del aumento esperado de los niveles de vida, la inseguridad económica y las privaciones dominan la vida cotidiana. En vez de estar satisfechos con la eficacia de las instituciones políticas democráticas, amplios sectores de la población padecen la desestabilización institucional y el aumento de la delincuencia. En lugar de crear las condiciones para un desarrollo personal sostenido de más calidad, los problemas de los años recientes han conducido en muchos casos a la destrucción del capital humano. Las sociedades de Europa Oriental son actualmente *sociedades de riesgo*, mucho más que las sociedades occidentales. Los cambios que sitúan a una parte importante de la población en niveles inferiores a los característicos de las sociedades industrializadas, son nocivos para la competitividad del poder nacional. Es éste un mal comienzo para participar en la competencia mundial.

¿Racionalidad organizativa o patologías de organización?

Cualquiera que sea la valoración del desarrollo de la posguerra en Europa Oriental, hay un punto sobre el que no cabe la menor duda: su principal fuerza motriz fue el Estado. Más concretamente, fue el Estado fusionado con las estructuras del partido dirigente. Era un caso claro de *sociedad política* dominada por la organización estatal. Utilizando los recursos de los bienes productivos

nacionalizados, el Estado determinaba los parámetros del desarrollo tecnológico y económico. Prácticamente no existía política fuera de las actividades del partido-estado. Este dominaba la cultura oficial. Los mecanismos de mediación característicos de una sociedad moderna diferenciada, como un mercado autónomo y las asociaciones políticas y culturales de la sociedad civil, estaban subdesarrollados o no existían.

La extrema centralización política de las sociedades de Europa Oriental tenía un inconveniente de primera magnitud: limitaba la variedad creativa en economía, política y cultura. Ya hacia finales del decenio de 1960, se necesitaban con urgencia la liberalización económica, las iniciativas políticas y el pluralismo cultural; resulta, pues, comprensible que los cambios radicales posteriores a 1989 se centraran en esos aspectos. Sin embargo, en vez de realizar una reducción completa y eficiente de la excesiva integración política de la sociedad, las tendencias destructivas se impusieron. La más visible de ellas es el abandono de las instituciones estatales de responsabilidades que se consideran prioridades estatales fundamentales en los países con fuertes tradiciones democráticas. En resumen, la necesaria disolución de la dominación del Estado sobre la sociedad se transformó en disolución de la necesaria integración de la sociedad a cargo del Estado. La liberalización de los mercados trajo consigo la destrucción de las capacidades organizativas del Estado.

Hay una paradoja en esta situación. En las actuales circunstancias de Europa Oriental, el Estado es el único organismo capaz de gestionar racionalmente su propia retirada de la economía y la cultura. La sociedad civil está aún en mantillas en la región; contrariamente a las expectativas de los últimos años ochenta, se muestra incapaz de desempeñar un papel importante en la transformación. Los movimientos sociales han perdido paulatinamente atractivo e influencia, dejando al Estado la responsabilidad exclusiva de dirigir la transformación. La tarea crucial en la transformación es, pues, *transformar el propio Estado.*

Es difícil realizar esta tarea en condiciones de permanente escasez de recursos económicos. El descontento general también obstaculiza la movilización de la voluntad política; la insatisfacción acumulada conduce a extremos de duda, apatía o agresión; la experiencia de las reformas fracasadas agrava la crisis de legitimidad de las instituciones estatales. Así, las difíciles y dolorosas medidas de estabilización administrativa y económica tienen que adoptarse en condiciones de bajo nivel de confianza en las instituciones democráticas.

A pesar de todo el desencanto, la actitud de las masas en Europa Oriental es claramente favorable a un Estado activo. Esta afirmación es especialmente válida en lo que se refiere a la tarea de contrarrestar la ola de delincuencia que asoló la región después de 1989. La percepción de la seguridad personal ante el delito alcanzó niveles muy bajos a comienzos del decenio de 1990 y ha permanecido baja desde entonces. Junto con el desempleo y la pobreza, la delincuencia es uno de los principales factores que minan la calidad de vida y que exigen que los Estados de Europa Oriental adopten iniciativas estratégicas.

Sería ingenuo pensar que los graves problemas a que han de hacer frente las sociedades de Europa Oriental son exclusivos de esa región. Todas las sociedades actuales tienen que afrontar las mismas tendencias mundiales.

El tema clave es el rápido aumento de la complejidad de los problemas que deben abordar las instituciones estatales (*Administrar la mundialización*, 1998). Por esta razón, se ha llegado a la creencia muy generalizada de que el *gobierno* estatal tradicional jerárquicamente organizado debe ser sustituido por formas de *gobernación* en las que interactúen numerosos actores de los sectores público, privado y terciario. Este proceso es necesario y prometedor, pero también conlleva riesgos. El desarrollo de modelos de gobierno puede crear nuevas patologías sociales en las que los intereses particulares estén sobre o subrepresentados. En vez de dispersar el poder

entre múltiples estructuras, la turbulencia de la transformación produce fácilmente una nueva concentración en formaciones oligárquicas, que a veces pueden ser meras intermediarias de las estructuras internacionales de poder.

Valores universalistas y particularistas

Existe una tendencia general a ajustar los valores y normas societales al sistema de valores mundial emergente. Su núcleo es la concepción de los derechos humanos universales. Después de la Segunda Guerra Mundial, las sociedades de Europa Oriental no se adaptaron de modo efectivo en su desarrollo a esos valores, en buena medida a causa de su relativo aislamiento de Occidente.
La desaparición de la confrontación política y militar favoreció el desarrollo de valores universalistas en Europa Oriental. Los derechos humanos constituyen el núcleo de las innovaciones legales en la región. Sin embargo, se pueden también identificar muchas desviaciones de este ideal y dificultades en la integración normativa. En la mente de los habitantes de Europa Oriental coexisten puntos de vista contradictorios sobre el pasado, el presente y las situaciones deseables en el futuro.
Una explicación fácil de esta inestabilidad normativa puede tener que ver con el ritmo del cambio durante los años noventa; otra está probablemente relacionada con la discrepancia entre las grandes expectativas de primera hora y las modestas realidades posteriores. Sin embargo, las desorientaciones de los valores normativos tienen raíces más profundas. Las transformaciones chocaron con dos de los principales pilares de la tradición cultural de Europa Oriental, el *igualitarismo* y la *dependencia del Estado* (estatismo). Ambas orientaciones comportan numerosas tensiones internas, intensificadas por las controvertidas políticas de los decenios anteriores. Sin embargo, son muy influyentes en la región, pues están relacionadas simultáneamente con el espíritu comunitario de la cultura rural y con las ideas socialistas urbanas.
No obstante, no se trata sólo de una cuestión de inercia cultural e institucional. Para muchos en Europa Oriental es una pregunta clave: ¿deben desaparecer las orientaciones normativas y los modelos institucionales del igualitarismo y el estatismo?
El argumento característico dice que los ideales de la meritocracia liberal reemplazarán al igualitarismo. Esto querría decir que la diferenciación sustancial de recompensas, correspondiente a las diferencias en los logros, sería legitimada culturalmente. En una sociedad bien regulada, ésta puede ser una solución ideal, pero una valoración realista de las condiciones actuales en Europa Oriental no permite ni considerarla. La vida cotidiana ofrece ejemplos abundantes de enriquecimiento ilícito, clientelismo político y otras formas de injusticia. Frente a estos elementos, el requerimiento de meritocracia y justicia puede interpretarse directamente como una exigencia de mayor igualitarismo.
A pesar de las decepciones que ha causado la ineficiencia de las instituciones estatales, las posiciones favorables al Estado son fuertes en Europa Oriental. Representantes de diferentes orientaciones políticas dan por supuesto que el Estado tiene que cumplir una función elemental de redistribución en favor de los grupos económicamente débiles. Además de la tradición, otra explicación es la situación precaria de amplios segmentos de la población. Dejarlos sin la ayuda del Estado equivaldría a abandonarlos al hambre.
El problema clave en este contexto tiene que ver con la estabilidad del orden social que se está instaurando en Europa Oriental. El abandono de las prácticas y valores igualitarios bien enraizados puede minarlo fácilmente. Lo mismo cabe decir del contenido de la normativa y la pertinencia institucional del estatismo. Es necesario modernizar la percepción de la solidaridad de

las instituciones estatales, con valores de justicia claramente definidos y fundamentalmente compartidos.
El auge de un nacionalismo extremo y el refuerzo de las identidades religiosas en el transcurso de la transformación han fomentado también la inestabilidad de la situación normativa, y han contribuido a la emergencia de numerosos Estados nuevos en la región, en concordancia con el derecho de autodeterminación. Vista desde otro ángulo, la autodeterminación nacional tiene numerosas consecuencias particularistas. Formas graves de exclusión social han afectado a millones de personas. En casos extremos, han tomado la forma de limpiezas étnicas, violando los derechos humanos universales. Resulta irónico que esto sea posible en las condiciones de democratización posteriores al fin del autoritarismo en Europa Oriental. Contrariamente a las primeras expectativas optimistas, los particularismos teóricos que conducen a la confrontación étnica, religiosa, política o militar no han desaparecido. Este potencial de conflicto cultural revela las ilusiones relacionadas con la tesis del "fin de la historia".
La razón principal de la inestabilidad de los valores normativos es la movilidad descendente generalizada y la estabilización de amplios grupos en el nivel más bajo de la escala de estratificación. Este tipo de movilidad fortalece la disponibilidad para afrontar las situaciones sociales precarias adhiriendo a modelos particularistas de pensamiento y conducta. Es un terreno fértil para el nacionalismo y para los extremismos políticos y religiosos como alternativas a la universalización de los valores. Lo más probable es que pase mucho tiempo antes de que las sociedades de Europa Oriental puedan hacer frente a los peligros del extremismo y a la devaluación de valores y normas. Será necesario un desarrollo económico estable, en el que las iniciativas y la responsabilidad obedezcan a la moral y a la ley. En este contexto, resulta crucial el papel de las minorías políticas y culturales de Europa Oriental (Higley et al., 1998). Las reglas de gobierno y gobernación deben arraigarse más profundamente en las tradiciones locales y vincularse con la cultura universal de respeto de los derechos humanos y tolerancia. El ajuste mutuo de las tradiciones locales, los hábitos culturales actuales y la ética moderna de la iniciativa y la responsabilidad llevará tiempo. Todas las reformas de los sistemas educacionales deben llevarse a cabo con miras a esta tarea estratégica. También las iniciativas ciudadanas pueden ser realmente eficaces para reforzar la influencia de los valores democráticos.
La situación de los valores normativos de las sociedades de Europa Oriental está aún en plena efervescencia. La cultura de paz, tolerancia y desarrollo tiene posibilidades reales. Sin embargo, los demonios de la envidia, el odio y la eliminación están vivos y también podrían tener su oportunidad.

Conclusión

La hora de las esperanzas y los miedos excesivos en Europa Oriental ha pasado. Se impone ahora hacer un balance preliminar entre los extremos (Genov, 1991). Difícilmente puede alguien hoy día considerar la economía de mercado y las políticas democráticas como los *fines últimos* de la transformación, como muchos hicieron cuando comenzó. Sólo pueden ser medios. Parece claro ahora que los verdaderos fines en cuestión tienen que ver con el logro de una mayor calidad de coordinación mutua de las necesidades y los intereses de los individuos, los grupos y las organizaciones. Así, el tema central de las reformas no es exactamente el cambio de los derechos de propiedad, aun cuando la transformación en curso no hubiese sido posible sin él; se trata más bien de la manera de alcanzar y mantener un equilibrio dinámico entre *gobierno* y *gobernación* en las sociedades de Europa Oriental.

Hay dificultades que salvar si queremos establecer y mantener las condiciones para un desarrollo sostenible en las sociedades de Europa Oriental en términos económicos, políticos, culturales y medioambientales, con un nivel de vida alto y una buena calidad de vida.

Primero, al tomar la forma de una comercialización omnipresente, el *activismo instrumental* se ha transformado en un obstáculo para el desarrollo sostenible a largo plazo, que debe basarse en valores esenciales relacionados con el bien común.

Segundo, los efectos negativos de la tendencia al *individualismo* deben reducirse, para lo que se requiere el funcionamiento efectivo de los mecanismos del desarrollo sostenible basado en la solidaridad, que no es posible en las condiciones actuales de predominio incontrolado del individualismo. Si el choque del individualismo con las formas tradicionales y futuras de solidaridad sigue produciéndose con la misma intensidad, los efectos negativos condicionarán el futuro de las sociedades de Europa Oriental.

Tercero, descuidar el papel del Estado provocó una serie de tensiones y conflictos. La prolongada crisis económica es una manifestación esencial de las desviaciones de las exigencias de la racionalidad organizativa, que pone en peligro el desarrollo sostenible en la región. El progreso de la *mejora de la racionalidad organizacional* requiere seguir con los cambios institucionales.

Cuarto, junto con la continuación de la *universalización de valores y normas* podemos observar también el florecimiento de varias formas de particularismo. Divisiones o confrontaciones políticas, ideológicas, étnicas, religiosas y de otros muchos tipos están latentes o son manifiestas e influyentes en la región. Como lo muestra la experiencia, los particularismos latentes pueden activarse con facilidad. Por eso, una de las tareas actuales más importantes es preservar la solidaridad universalista.

Traducido del inglés

Referencias

ADAMSKI, W.W., BUNCAK, P. MACHONIN y D. MARTIN, editores; *System Change and Modernization: East-West in Comparative Perspective* (Sistema, cambio y modernización: perspectiva comparada entre Oriente y Occidente), IfiS Editores, Varsovia, 1999.

CASTELLS, M., *End of Millenium* (Fin de milenio), Oxford and Malden, Mass., Blackwell, 1999.

COMISION EUROPEA, *Central and Eastern Eurobarometer. Public Opinion and the European Union* (Barómetro Europeo para Europa Central y Oriental. La opinión pública y la Unión Europea), Bruselas, 1998.

GENOV, N., 1991. "The transition to Democracy in Eastern Europe: Trends and Paradoxes of Social Rationalization" (La transición a la democracia en Europa Oriental: tendencias y paradojas de la racionalización social), en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 128, págs. 131-141, 1991.

GENOV, N., 1997. "Four Global Trends: Rise and Limitations" (Cuatro tendencias mundiales: crecimiento y limitaciones), International Sociology, n°4, págs. 409-428, diciembre, 1997.

GENOV, N., ed., 1998. *Central and Eastern Europe: Continuing Transformation* (Europa Central y Oriental: transformación continua), París y Sofía, UNESCO-MOST y Fundación Friedrich Ebert, 1998.

Governing Globalization. The Policy of Inclusion: Changing Over to Shared Responsibility (Administrar la mundialización. La política de inclusión: el cambio hacia la responsabilidad compartida), Demos Ediciones, Ciudad de México, 1998.
HIGLEY, J., J. PAKULSKI y W. WESOLOWSKI, eds., *Postcomunist Elites and Democracy in Eastern Europe* (Elites postcomunistas y democracia en Europa Oriental), St. Martin's Press, Nueva York, 1998.
NACIONES UNIDAS, *Economic Survey of Europe* (Panorama de la economía europea), Nueva York y Ginebra, N° 2, 1999.
PARSONS, T., *Action Theory and the Human Condition* (La acción, la teoría y la condición humana), The Free Press, Nueva York, 1978.
PNUD, *Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS 1999* (Informe sobre desarrollo humano en Europa Central y Oriental y la CEI 1999), PNUD, Nueva York, 1999.
WEBER, M., *Ensayos sobre sociología de la religión*, vol. I, Ed. Taurus, Madrid.