

Argentina

Av. Leandro N. Alem, 720
C 1001 AAP Buenos Aires
Tel. (54 114) 119 50 00
Fax (54 114) 912 74 40

Bolivia

Avda. Arce, 2333
La Paz
Tel. (591 2) 44 11 22
Fax (591 2) 44 22 08

Chile

Dr. Anibal Ariztía, 1444
Providencia
Santiago de Chile
Tel. (56 2) 384 30 00
Fax (56 2) 384 30 60

Colombia

Calle 80, 10-23
Bogotá
Tel. (57 1) 635 12 00
Fax (57 1) 236 93 82

Costa Rica

La Uruca
Del Edificio de Aviación Civil 200 m al Oeste
San José de Costa Rica
Tel. (506) 220 42 42 y 220 47 70
Fax (506) 220 13 20

Ecuador

Avda. Eloy Alfaro, 33-3470 y Avda. 6 de
Diciembre
Quito
Tel. (593 2) 244 66 56 y 244 21 54
Fax (593 2) 244 87 91

El Salvador

Siemens, 51
Zona Industrial Santa Elena
Antigua Cuscatlan - La Libertad
Tel. (503) 2 505 89 y 2 289 89 20
Fax (503) 2 278 60 66

España

Torretaguna, 60
28043 Madrid
Tel. (34 91) 744 90 60
Fax (34 91) 744 92 24

Estados Unidos

2105 N.W. 86th Avenue
Doral, FL 33122
Tel. (1 305) 591 95 22 y 591 22 32
Fax (1 305) 591 91 45

Guatemala

7ª Avda. 11-11
Zona 9
Guatemala C.A.
Tel. (502) 24 29 43 00
Fax (502) 24 29 43 43

Honduras

Colonia Tepeyac Contrigua a Banco Cuscatlan
Boulevard Juan Pablo, frente al Templo
Adventista 7ª Dta, Casa 1626
Tegucigalpa
Tel. (504) 239 98 84

México

Avda. Universidad, 767
Colonia del Valle
03100 México D.F.
Tel. (52 5) 554 20 75 30
Fax (52 5) 556 01 10 67

Panamá

Avda. Juan Pablo II, nº15, Apartado Postal
863199, zona 7, Urbanización Industrial
La Locería - Ciudad de Panamá
Tel. (507) 260 09 45

Paraguay

Avda. Venezuela, 276,
entre Mariscal López y España
Asunción
Tel./fax (595 21) 213 294 y 214 983

Perú

Avda. San Felipe, 731
Jesús María
Lima
Tel. (51 1) 218 10 14
Fax. (51 1) 463 39 86

Puerto Rico

Avda. Roosevelt, 1506
Guaynabo 00968
Puerto Rico
Tel. (1 787) 781 98 00
Fax (1 787) 782 61 49

República Dominicana

Juan Sánchez Ramírez, 9
Gazcue
Santo Domingo R.D.
Tel. (1809) 682.13.82 y 221.08.70
Fax (1809) 689.10.22

Uruguay

Constitución, 1889
11800 Montevideo
Tel. (598 2) 402 73 42 y 402 72 71
Fax (598 2) 401 51 86

Venezuela

Avda. Rómulo Gallegos
Edificio Zulia, 1º. Sector Monte Cristo
Boleíta Norte
Caracas
Tel. (58 212) 235 30 33
Fax (58 212) 239 10 51

CÓMO HACER
QUE FUNCIONE
LA GLOBALIZACIÓN

Traducción de Amado Diéguez y Paloma Gómez Crespo

Sergio Micca A.

PREFACIO

Escribí mi libro *El malestar en la globalización* justo después de dejar el Banco Mundial, donde presté servicios como vicepresidente senior y economista jefe entre 1997 y 2000. Esta obra relataba buena parte de lo que vi durante el tiempo que estuve en el Banco y en la Casa Blanca, donde trabajé entre 1993 y 1997 como miembro y después presidente del Consejo de Asesores Económicos durante el mandato del presidente William Jefferson Clinton. Fueron años turbulentos; la crisis financiera de 1997-1998 en el Este asiático llevó a algunos de los países en vías de desarrollo que estaban teniendo más éxito a unas recesiones y crisis sin precedentes. En la antigua Unión Soviética, la transición del comunismo a la economía de mercado, que supuestamente iba a traer una nueva prosperidad, supuso en cambio una caída de la renta y el nivel de vida de hasta un 70 por ciento. El mundo no es un lugar fácil ni en las mejores circunstancias, que se caracterizan por una intensa competencia, incertidumbre e inestabilidad, y los países en vías de desarrollo no siempre han hecho todo lo que han podido para que avance su propio bienestar. Pero llegué a la conclusión de que los países ricos, a través de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Banco Mundial, no sólo no estaban haciendo todo lo que estaba en sus manos para ayudar a estos países, sino que a veces les estaban haciendo la vida más difícil. Es evidente que los programas del FMI empeoraron la crisis del Este asiático y la «terapia de choque» que impulsaron en la antigua Unión Soviética y sus satélites desempeñó un importante papel en los fracasos de la transición.

Cuando estaba a punto de dejar la Casa Blanca y el Banco Mundial, el presidente Clinton me pidió que me quedara como presidente del Consejo de Asesores Económicos y como miembro de su Gabinete. Decliné el ofrecimiento porque pensé que la labor de diseñar políticas y programas que hicieran algo por combatir la pobreza miserable que asolaba al mundo menos desarrollado constituía un reto más importante. Parecía terriblemente injusto que en un mundo con tanta riqueza y abundancia haya tanta gente que viva con tanta pobreza. Evidentemente, los problemas eran difíciles, pero confiaba en que podría hacer algo. Acepté la oferta del Banco Mundial, no sólo porque me daría nuevas oportunidades para estudiar los problemas, sino porque me proporcionaría una plataforma desde la que podría defender los intereses de los países en vías de desarrollo.

En los años que pasé en el Banco Mundial, llegué a comprender por qué genera tanto descontento el modo en que la globalización se está llevando a cabo. Aunque el desarrollo es posible, es evidente que no era algo ineludible. Había visto países en los que la pobreza iba en aumento en lugar de disminuir y había observado lo que esto significaba —no sólo en las estadísticas sino en la vida de las personas—. Por supuesto, no existen las soluciones mágicas. Pero hay múltiples cambios que emprender —en políticas, instituciones económicas, reglas del juego, mentalidad— que prometen contribuir a que funcione mejor la globalización, sobre todo para los países en vías de desarrollo. Hay cambios que se producirán de manera ineludible —por ejemplo, la entrada de China en la escena global como economía industrial dominante y el éxito de la India con las externalizaciones que ya están obligando a cambiar políticas y maneras de pensar—. La inestabilidad que caracterizó a los mercados financieros globales durante la década anterior —desde la crisis financiera global de 1997-1998 a las crisis latinoamericanas de los primeros años del nuevo milenio y a la depreciación del dólar que se inició en 2003— nos ha obligado a replantearnos el sistema financiero global. Tarde o temprano, el mundo tendrá que introducir algunos de los cambios que indico en los siguientes capítulos; la cuestión no es tanto *si* estos cambios u otros similares se producirán, sino cuándo —y, lo que es más importante, si se produ-

Abordé muchos de estos temas en *El malestar en la globalización*. Consideraba que tenía una perspectiva única que aportar al debate, al haber sido testigo de cómo se formulaban las políticas dentro de la Casa Blanca, y dentro del Banco Mundial, donde trabajábamos junto a países en vías de desarrollo para contribuir a poner en marcha estrategias que aumentasen el crecimiento y redujeran la pobreza. También es importante que, como teórico de la economía, dedicara casi cuarenta años a intentar comprender la fortaleza y las limitaciones de la economía de mercado. Mis investigaciones no sólo han planteado dudas sobre la validez de las afirmaciones generales sobre la eficiencia del mercado, sino también sobre algunas de las creencias fundamentales que subyacen a la globalización, como la idea de que el libre comercio tiene que aumentar por necesidad el bienestar.

En mi libro anterior, describía algunos fallos del sistema financiero internacional y sus instituciones y mostraba por qué la globalización no ha beneficiado a tanta gente como podría y debería haber hecho. Y esbozaba parte de lo que se debe hacer para que la globalización funcione —sobre todo para los pobres y los países en vías de desarrollo—. La obra incluía algunas propuestas de reforma del sistema financiero mundial y de las instituciones financieras internacionales que lo rigen, pero por cuestiones de espacio no pude desarrollarlas.

El tiempo que pasé en la Casa Blanca y en el Banco Mundial me situó en una posición única para entender los problemas de la globalización y también me ha proporcionado la base para esta continuación. Durante los años que estuve en Washington, viajé por todo el mundo y conocí a muchos líderes y cargos públicos, mientras estudiaba los éxitos y los fracasos de la globalización. Cuando abandoné Washington para regresar a la academia, seguí vinculado al debate sobre la globalización. En 2001, recibí el Premio Nobel por mi antigua labor teórica sobre la economía de la información. Desde entonces, he visitado docenas de países en vías de desarrollo, he continuado mis discusiones con académicos y gente de negocios, con primeros ministros, presidentes y parlamentarios de todos los continentes y me he implicado en el debate sobre el desarrollo y la globalización referente a todos los ámbitos de nuestra sociedad global.

cirán antes o después de que ocurra otra serie de desastres globales—. Los cambios improvisados que se hacen de prisa y corriendo tras una crisis quizá no sean la mejor manera de reformar el sistema económico global.

El final de la Guerra Fría abrió nuevas oportunidades y eliminó viejas limitaciones. En la actualidad, se ha reconocido la importancia de la economía de mercado, y la muerte del comunismo significa que los gobiernos pueden abandonar las batallas ideológicas para dedicarse a arreglar los problemas del capitalismo. El mundo se hubiera beneficiado si Estados Unidos hubiese aprovechado la oportunidad para contribuir a la construcción de un sistema económico y político internacional basado en valores y principios, como un acuerdo comercial destinado a promover el desarrollo en los países pobres. En cambio, en una competición desenfrenada por «conquistar el corazón y la mente» de la población del Tercer Mundo, los países ricos crearon un régimen comercial global al servicio de sus propios intereses corporativos y financieros, con lo cual perjudicaron a los países más pobres del mundo.

El crecimiento económico es complejo. En realidad, una de las críticas principales que se hacen al FMI y a otras instituciones económicas internacionales es que sus soluciones estandarizadas no contemplan captar todas las complejidades. No obstante, entre la multitud de discursos económicos globales, surgen algunos principios de carácter general. Muchos de los países en vías de desarrollo que están teniendo éxito cuentan con algunas políticas comunes, que se adaptan a su propia situación. Uno de los objetivos de este libro es explicar estos aspectos similares.

Conviene que comente algunas cuestiones sobre la relación entre mis investigaciones anteriores, sobre todo la relacionada con la labor que condujo al Premio Nobel, mis posiciones políticas durante los años que pasé en Washington y las publicaciones a las que dieron lugar, en especial *El malestar en la globalización* y *Los felices 90'*.

Mi trabajo académico anterior, sobre las consecuencias de la información imperfecta y limitada y la competencia imperfecta, me llevó a ser consciente de las limitaciones de los mercados. Durante años, yo, y otros, hemos ampliado esta labor a la macroeconomía. Mi trabajo sobre la economía del sector público ha puesto énfasis en la

necesidad de que exista equilibrio entre el Estado y el mercado —perspectivas cercanas a las de la Administración de Clinton y que contribuí a articular en el *Informe Económico del Presidente* de carácter anual en los años que presté servicio en el Consejo de Asesores Económicos—. Cuando llegué al Banco Mundial, me preocupó lo que vi: el Banco —e incluso más el FMI— se dedicaba a impulsar políticas económicas conservadoras (como la privatización de la seguridad social) que eran exactamente lo contrario de aquellas por las que había luchado tanto cuando estaba en la Casa Blanca. Y lo que es peor, se basaban en modelos que yo tanto había desacreditado con mi labor teórica. (Naturalmente, aún me preocupó más saber que la propia Administración de Clinton impulsaba estas políticas).

Mis investigaciones económicas han mostrado los importantes fallos subyacentes en la economía del FMI, así como en el «fundamentalismo de mercado», la creencia en que los mercados pueden conducir por sí solos a la eficiencia económica. La coherencia *intelectual* —coherencia con mi trabajo académico anterior— me impulsó a expresar mi preocupación por el hecho de que las políticas que estaban poniendo en marcha, por ejemplo, en el Este asiático, podrían estar empeorando las cosas. No hacerlo hubiera significado no cumplir con mi responsabilidad.

Aquello por lo que luchábamos mientras estuve en la Administración de Clinton era relevante no sólo para los estadounidenses, sino también para el resto del mundo. Cuando pasé de la Administración de Clinton al Banco Mundial, continué apostando por el equilibrio adecuado entre los sectores privado y público y por poner políticas que promoviesen la igualdad y el pleno empleo. Las problemáticas que planteé durante mi ejercicio del cargo en el Banco Mundial —que contó con una calurosa acogida por parte de muchos de sus economistas— son las mismas que apuntaba en *El malestar en la globalización*.

Las pasiones que levantaron las crisis financieras globales y las difíciles transiciones del comunismo a la economía de mercado ya se han desvanecido. En la actualidad, estas cuestiones pueden examinarse con más calma y, como describo en el capítulo 1, en torno a estas problemáticas fundamentales está surgiendo un consenso que recuerda las ideas vertidas en *El malestar en la globalización*. Esta

do². Mis investigaciones en economía de la información mostraron que si la información es imperfecta, sobre todo cuando existen asimetrías en la misma —donde hay individuos que saben algo que otros no saben (es decir, *siempre*)—, la razón de que la mano invisible parezca invisible es que no existe³. Sin regulación e intervención estatales apropiadas, los mercados no conducen a la eficiencia económica⁴.

En los últimos años hemos asistido a ejemplos dramáticos de estas teorías. Como describía en mi libro *Los felices 90's*, la búsqueda del propio interés por parte de quienes ocupan cargos ejecutivos, directivos y de los bancos de inversión no condujo a la eficiencia económica, sino más bien a una burbuja acompañada por una masiva deslocalización de la inversión. Y la burbuja, cuando explotó, llevó, como casi siempre sucede, a la recesión.

Actualmente, en general, se comprenden (al menos entre los economistas, si no entre los políticos) las limitaciones del mercado. Los escándalos de la década de los noventa en Estados Unidos y en otros lugares derribaron al «Estilo Financiero y Capitalista Americano» del pedestal en el que había permanecido durante tanto tiempo. En sentido más amplio, la perspectiva de Wall Street, que suele ser miope, se está reconociendo como contraria al desarrollo, el cual requiere pensar y planificar a largo plazo.

También hay un reconocimiento creciente de que no existe una sola forma de capitalismo, una sola manera «correcta» de gestionar la economía. Existen, por ejemplo, otras formas de economía de mercado —como la sueca, que ha mantenido un crecimiento sólido— que han conducido a sociedades muy diferentes, caracterizadas por sistemas sanitarios y educativos mejores y una menor desigualdad. Aunque puede que la versión sueca no funcione tan bien en otros lugares, o que no sea adecuada para un país en vías de desarrollo en concreto, su éxito demuestra que existen formas alternativas de economías de mercado eficientes. Y cuando hay alternativas y posibilidades de elección, los procesos políticos democráticos deberían ocupar un lugar central en la toma de decisiones —y no los tecnócratas—. Una de mis críticas a las instituciones económicas internacionales es que han intentado hacer creer que no existen alternativas comerciales —es decir, un solo conjunto de políticas capaces

obra contribuía a transformar el debate acerca de cómo la globalización debería reconfigurarse. Muchas de estas ideas son ahora ampliamente aceptadas e incluso el FMI me ha dado la razón en lo que se refiere a que permitir un flujo incontrolado de capital especulativo es extremadamente arriesgado. Por supuesto, como nos recuerdan los continuos conflictos entre izquierda y derecha en Estados Unidos y otros lugares, sigue habiendo muchos puntos de desacuerdo acerca tanto de los valores económicos como los principios. De hecho, una de mis principales críticas a las instituciones económicas es que, independientemente de las circunstancias, han apoyado una perspectiva económica en particular —que considero que, en muchos aspectos, va desencaminada—.

Este libro refleja mi fe en los procesos democráticos; mi convicción de que es más probable que una ciudadanía informada frene los abusos de los intereses corporativos particulares y financieros que tanto han dominado el proceso de globalización; que los ciudadanos de los países desarrollados, así como los del mundo en vías de desarrollo, comparten el interés común de hacer que la globalización funcione. Espero que este libro, como su predecesor, contribuya a transformar el debate de la globalización —y, en último término, los procesos políticos que la conforman—.

La globalización es el terreno donde se producen algunos de los principales conflictos sociales, incluidos los que tienen que ver con los valores básicos. Entre los conflictos más importantes se encuentra el que tiene que ver con el papel del gobierno y los mercados.

Los conservadores solían apelar a la «mano invisible» de Adam Smith —la idea de que los mercados y la búsqueda del propio interés conduciría, como si de una mano invisible se tratara, a la eficiencia económica—. Aunque estuvieran dispuestos a admitir que los mercados, por sí mismos, no son capaces de generar una distribución socialmente aceptable de la renta, sostenían que los problemas de la eficiencia y la equidad debían abordarse por separado.

Desde esta perspectiva conservadora, la economía se ocuparía de la eficiencia, y la problemática de la equidad (que, como la belleza, depende tan a menudo de los ojos subjetivos del espectador) debería dejarse a la política. En la actualidad, la defensa intelectual del fundamentalismo de mercado en buena medida ha desaparecido

de que todo el mundo mejoré— porque la esencia de la economía es la elección y la existencia de alternativas, algunas de las cuales benefician a ciertos grupos (como los capitalistas extranjeros) a costa de los demás, y otras imponen riesgos a ciertos grupos, como los trabajadores, en beneficio de otros.

Una de las elecciones fundamentales a la que se enfrentan todas las sociedades es el papel del Estado. El éxito económico requiere lograr el equilibrio adecuado entre el Estado y el mercado. ¿Qué servicios debería proporcionar el Estado? ¿Deberían existir programas de pensiones públicas? ¿Debería apoyar el Estado a determinados sectores con incentivos? ¿Qué tipo de normativas, en su caso, debería adoptar para proteger a trabajadores, consumidores y el medio ambiente? Evidentemente, este equilibrio cambia con el tiempo y varía de unos países a otros. Pero sostengo que la globalización, tal y como se ha impulsado, con frecuencia ha planteado más dificultades para cumplir con el requisito del equilibrio.

También espero mostrar que, si bien los críticos de la globalización tienen razón cuando dicen que se ha usado para apoyar un conjunto de valores particulares, no tiene por qué ser así. La globalización no tiene por qué ser perjudicial para el medio ambiente, aumentar la desigualdad, debilitar la diversidad cultural y apoyar a los intereses corporativos a costa del bienestar de los ciudadanos de a pie. En *Cómo hacer que funcione la globalización*, intento mostrar cómo ésta, gestionada de manera correcta, como lo ha sido en el desarrollo exitoso de buena parte del Este asiático, puede hacer mucho para beneficiar tanto a los países en vías de desarrollo como a los desarrollados en todo el mundo.

Las actitudes hacia la globalización, y los fracasos y desigualdades asociados al modo en que se ha gestionado, proporcionan un test de Rorschach tanto para los países como para su población, dando al descubierto sus creencias y actitudes fundamentales, sus perspectivas acerca del papel del Estado y el mercado, la importancia que atribuyen a la justicia social y el peso que otorgan a los valores no económicos.

Los economistas que atribuyen menos importancia a la reducción de la desigualdad en la renta son más propensos a pensar que las acciones que el Estado puede emprender para reducir esa desi-

gualdad son demasiado costosas e incluso pueden llegar a ser contraproducentes. Estos economistas del «libre mercado» también tienden más a creer que el mercado, por sí mismo, sin intervención estatal, es eficaz, y que el mejor modo de ayudar a los pobres es sencillamente dejar que crezca la economía —y, de alguna manera, los beneficios llegarán a los pobres—. (Resulta interesante que estas creencias perduren, aunque la investigación económica mine sus fundamentos intelectuales).

Por otra parte, quienes, como yo, piensan que los mercados a menudo no consiguen resultados eficaces (pues producen demasiada contaminación y muy poca investigación básica, por ejemplo) y se ven alterados por desigualdades en la renta y niveles elevados de pobreza, también creen que reducir la desigualdad puede resultar menos costoso de lo que auguran los economistas conservadores. Quienes se preocupan por la desigualdad y la pobreza también observan el enorme coste que supone no abordar el problema: las consecuencias sociales, incluyendo alienación, violencia y conflicto social. También son más optimistas acerca de las posibilidades que tiene la intervención estatal; aunque el Estado a veces, o incluso a menudo, es menos eficaz de lo que cabría esperar, existen ejemplos notables de éxito, algunos de los cuales recojo en las páginas que siguen. Todas las instituciones humanas son imperfectas y el reto que se plantea a cada una de ellas es aprender de los éxitos y los fracasos.

Estas perspectivas sobre la importancia de abordar la desigualdad y la pobreza se reflejan en las diferentes maneras de explicar sus causas. En general, quienes se preocupan por la desigualdad consideran que buena parte de ella es cuestión de suerte —la suerte de haber nacido con buenos genes o con padres ricos (la «loteería del esperma»)⁶, o la suerte de adquirir una propiedad en el lugar adecuado en el momento adecuado (justo antes de que se descubra petróleo o de que surja una burbuja inmobiliaria)⁷—. Quienes se sienten menos preocupados consideran que la riqueza es la recompensa al trabajo duro. Desde este punto de vista, la redistribución de la renta no sólo eliminaría el incentivo para trabajar y ahorrar, sino que sería casi inmoral, porque privaría a los individuos de su justa recompensa.

Paralelamente a estas posiciones, hay otras posturas sobre otros muchos problemas. Quienes se sienten menos preocupados por la desigualdad y más por la eficiencia económica tienden a preocuparse menos por valores no económicos como la justicia social, el medio ambiente, la diversidad cultural, el acceso universal a la salud y la protección de los consumidores. (Por supuesto, existen muchas excepciones —los conservadores, por ejemplo, que se preocupan por el medio ambiente—).

Hago hincapié en estas conexiones entre actitudes económicas y culturales para enfatizar lo mucho que importa a quién confiamos aspectos claves de la toma de decisiones económicas. Si se delega la toma de decisiones en los «conservadores», es casi inevitable que se obtengan políticas económicas y resultados que reflejen sus intereses políticos y sus valores culturales⁸. Este libro, evidentemente, refleja mis juicios y valores; al menos, espero ser transparente y presentar las dos vertientes de los debates económicos que se están produciendo.

CÓMO SALVAR LA GLOBALIZACIÓN DE SUS DEFENSORES

Hace unos setenta años, durante la Gran Depresión, el economista británico John Maynard Keynes formuló su teoría del desempleo, que explicaba detalladamente cómo la acción estatal podía contribuir a que la economía recuperara el pleno empleo y el crecimiento. Los conservadores denigraron a Keynes, pues interpretaron sus preceptos como un aumento del papel del Estado. Aprovecharon los déficits presupuestarios que acompañan de manera inevitable a una crisis como excusa para recortar los programas públicos. Pero Keynes, de hecho, hizo más por salvar al sistema capitalista que todos los financieros pro mercado juntos. Si se hubiera seguido los consejos de los conservadores, la Gran Depresión podría haber sido aún peor; hubiera sido más larga y profunda y hubiera aumentado la exigencia de una alternativa al capitalismo. Por esta misma razón, creo que, a no ser que reconozcamos y abordemos los problemas de la globalización, será difícil mantener su impulso actual.

La globalización, como el crecimiento económico, no es algo automático —aunque cuente con el respaldo de fuerzas políticas y económicas subyacentes—. En gran medida, entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, disminuyó tanto el ritmo como la extensión de la globalización e incluso se invirtió. Por ejemplo, la magnitud del comercio, como proporción del PIB, en realidad decayó⁹. Si la globalización conduce a unos niveles de vida más bajos para muchos o la mayoría de los ciudadanos de un país y pone en peligro valores culturales fundamentales, se producirán exigencias políticas para frenarla o detenerla.

El curso de la globalización se cambiará, por supuesto, no sólo por la fuerza de las ideas y las experiencias (ideas acerca de si el comercio y la liberalización del mercado de capital mejorará el crecimiento y las experiencias reales de estas reformas, por ejemplo) sino también por los acontecimientos globales. En los últimos años, el 11-S y la guerra contra el terrorismo, la guerra de Irak y el auge de China y la India han redefinido el debate sobre la globalización de las distintas maneras que voy a abordar.

El libro trata tanto sobre el modo en que se ha usado la política para configurar el sistema económico como sobre la economía misma. Los economistas creen que los incentivos son importantes. Existen fuertes incentivos —y enormes oportunidades— para conformar los procesos políticos y el sistema económico de tal forma que se generen beneficios para algunos a costa de muchos.

Los procesos democráticos, abiertos, pueden limitar el poder de grupos de intereses particulares. Podemos volver a incluir la ética en los negocios. La gobernanza corporativa puede reconocer los derechos no sólo de los accionistas sino de aquellos a quienes afecta la acción de las corporaciones¹⁰. Una ciudadanía formada y comprometida puede comprender cómo hacer que la globalización funcione, o al menos que lo haga mejor, y puede exigir que sus líderes políticos la configuren de acuerdo con ello. Espero que este libro contribuya a que tal visión se haga realidad.

CAPÍTULO 1

OTRO MUNDO ES POSIBLE

En un extenso campo a las afueras de Bombay, se reunieron activistas procedentes de todo el mundo con motivo del Foro Social Mundial en enero de 2004. Como se trataba del primer Foro que se celebraba en Asia, el encuentro tuvo un carácter muy distinto de los que se celebraron en Porto Alegre, Brasil, en los cuatro años anteriores. Asistieron al acontecimiento, que duró una semana, unas 100.000 personas y el lugar se convirtió, como la propia India, en una animada multitud humana. Había hileras de tenderetes, instalados por organizaciones dedicadas al comercio justo, que vendían joyas hechas a mano, tejidos multicolores y utensilios domésticos. Había pancartas desplegadas en las calles que proclamaban: «Los telares manuales son los mayores generadores de empleo de la India». Grupos de manifestantes tocaban los tambores y coreaban eslóganes mientras caminaban entre la multitud. Tanto los grupos de activistas *dalit* vestidos con taparrabos (miembros de las castas que solían denominarse intocables), como los representantes de las organizaciones de defensa de los derechos de los trabajadores y grupos de mujeres, así como de las organizaciones de la ONU y las organizaciones no gubernamentales (ONG) marchaban hombro con hombro. Miles de personas se reunieron en auditorios temporales del tamaño de hangares para asistir a un programa de conferencias que incluía a la ex presidenta irlandesa Mary Robinson (ex Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU de 1997 a 2002) y a la galardonada con el Premio Nobel de la Paz Shirin Ebadi. A pesar de que hacía mucho calor y humedad, había gente por todas partes.

Se desarrollaron múltiples debates en el Foro Social Mundial. Uno de ellos trató sobre cómo reestructurar las instituciones que gobiernan el mundo y cómo poner coto al poder de Estados Unidos. Pero la preocupación principal fue la globalización. Se estuvo de acuerdo en que era necesario un cambio, que se resumía en el lema de la conferencia: «Otro mundo es posible». Los activistas presentes en el encuentro habían oído hablar de las promesas de la globalización —que supondría mejoras para todo el mundo—; pero veían la realidad: mientras que a algunos, era cierto, les iba muy bien, a otros les iba cada vez peor. Desde su punto de vista, la globalización desempeñaba un papel muy importante en el problema.

La globalización abarca muchas cosas: flujo internacional de ideas y conocimientos, intercambio cultural, sociedad civil global y movimiento global a favor del medio ambiente. Sin embargo, este libro trata sobre todo sobre la globalización económica, lo cual implica la integración económica cada vez más estrecha de todos los países del mundo a través del flujo creciente de bienes y servicios, capital e incluso trabajo. La gran esperanza de la globalización es que eleve el nivel de vida de la gente en todo el mundo: que facilite el acceso de los países pobres a los mercados internacionales de modo que puedan vender sus productos, que permita captar inversiones extranjeras para fabricar nuevos productos a precios más baratos y que abra las fronteras para que la gente pueda viajar al extranjero con el fin de formarse, trabajar y mandar a su hogar remesas con las que ayudar a sus familias y crear nuevas empresas.

Creo que la globalización posee el potencial de generar enormes beneficios tanto para el mundo en desarrollo como para el mundo desarrollado. Pero existen pruebas abrumadoras de que no ha actuado de acuerdo con este potencial. Esta obra mostrará que el problema no es la globalización en sí misma, sino la manera en que se ha gestionado. Ha sido la economía la que ha guiado a la globalización, sobre todo a través de la reducción de los costes de comunicación y transporte. Pero la política la ha conformado. Los países desarrollados —y en especial intereses particulares dentro de estos países— son los que han dictado en gran medida las reglas del juego, y por eso no hay que sorprenderse de que hayan conformado la globalización de acuerdo con sus propios intereses.

Su objetivo no ha sido crear un conjunto de reglas justo y mucho menos un conjunto de reglas que pudieran promover el bienestar de quienes viven en los países más pobres del mundo.

Después de hablar en el Foro Social Mundial, Mary Robinson, el rector de la Universidad de Delhi Deepak Nayaar, el presidente de la Organización Internacional del Trabajo Juan Somavía y yo fuimos de los pocos que acudimos al Foro Económico Mundial en Davos, la estación de esquí suiza donde la élite global se reúne para reflexionar sobre el estado del mundo. Aquí, en esta ciudad de alta montaña, los dirigentes de la industria y las finanzas mostraron puntos de vista muy diferentes sobre la globalización con respecto a aquellos que escuchamos en Bombay.

El Foro Social Mundial había sido un encuentro abierto, que reunió a muchísima gente de todas partes del mundo que deseaba debatir sobre el cambio social y cómo hacer realidad su eslogan «Otro mundo es posible». Fue caótico, heterogéneo y maravillosamente vivo —una oportunidad para que la gente se viera, dejara oír su voz y para crear redes con colegas activistas—. Las redes son también una de las razones principales por las cuales los activistas y agitadores del mundo acudieron al acontecimiento «sólo con invitación» de Davos. Estas reuniones siempre han sido un buen lugar para tomar el pulso a los líderes económicos mundiales. Aunque sobre todo se trata de una asamblea de hombres blancos de negocios, que se completa con una serie de cargos gubernamentales y periodistas consagrados, en los últimos años la lista de invitados se ha ampliado hasta incluir a algunos artistas, intelectuales y representantes de ONG.

En Davos se expresó alivio y un poco de complacencia. La economía global, que se había debilitado después de que reventara la burbuja de las empresas vinculadas al dominio .com de Internet en Estados Unidos, por fin se estaba recuperando y la «guerra contra el terror» parecía controlada. La reunión de 2003 estuvo marcada por la enorme tensión entre Estados Unidos y el resto del mundo debido a la guerra de Irak y ya en encuentros anteriores se habían producido desacuerdos sobre la dirección que estaba tomando la globalización. La reunión de 2004 estuvo marcada por el alivio ya que estas tensiones al menos se habían matizado. Sin embargo, siguió estando presente la preocupación por el unilateralismo estadouni-

prende. En todo el mundo, los países que han abierto sus sectores bancarios a los grandes bancos internacionales se han dado cuenta de que éstos prefieren negociar con otras multinacionales como Coca-Cola, IBM y Microsoft. Aunque en la competencia que se establecía entre la gran banca internacional y la banca local fuera esta última la que a menudo aparecía como perdedora, las verdaderas perdedoras eran las pequeñas empresas locales que dependían de ella. El desconcierto de algunos asistentes, convencidos de que la presencia de bancos internacionales sería sin duda buena para todos, demostraba que estos hombres de negocios habían prestado poca atención a quejas similares por parte de Argentina y México, que vieron cómo los préstamos a compañías locales desaparecieron por completo cuando muchos de sus bancos se vieron sustituidos por bancos extranjeros en la década de 1990.

Tanto en Bombay como en Davos se debatió sobre la reforma. En Bombay, se pidió a la comunidad internacional que creara una forma de globalización más justa. En Davos, se conminó a los países en vías de desarrollo a acabar con su corrupción, liberalizar sus mercados y a abrirse a las empresas multinacionales que tan bien se hallaban representadas en la reunión. Pero en ambos eventos se comprendió que se debía hacer algo. En Davos, la responsabilidad se atribuyó con firmeza a los países en vías de desarrollo; en Bombay, a toda la comunidad internacional.

LAS DOS CARAS DE LA GLOBALIZACIÓN

A principios de la década de 1990, la globalización se recibió con euforia. Los flujos de capital hacia los países en vías de desarrollo se habían multiplicado por seis en seis años, entre 1990 y 1996. El establecimiento de la Organización para el Libre Comercio en 1995 —objetivo que venía persiguiéndose desde hacía medio siglo— debía aportar las líneas maestras de la legislación para el comercio internacional. Se suponía que todos saldrían ganando —tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en vías de desarrollo—. La globalización aportaría a *todos* una prosperidad sin precedentes.

dense, por el hecho de que el país más poderoso del mundo se impusiera sobre otros al mismo tiempo que predicaba la democracia, la autodeterminación y los derechos humanos. La gente del mundo en desarrollo hacía tiempo que venía preocupándose por el modo en que se tomaban decisiones globales —decisiones sobre cuestiones económicas y políticas que afectaban a su vida—. Ahora, según parecía, el resto del mundo también estaba preocupado.

Hace muchos años que acudo a las reuniones anuales de Davos y siempre oigo hablar con mucho entusiasmo de la globalización. Lo fascinante del encuentro de 2004 fue la rapidez con la que habían cambiado las opiniones. La mayoría de los participantes cuestionaban que la globalización estuviera produciendo los frutos prometidos —al menos para muchas personas procedentes de los países más pobres—. Éstas se habían visto castigadas por la inestabilidad económica que marcó el fin del siglo XX y se preguntaban si los países desarrollados iban a ser capaces de hacer frente a las consecuencias. Este cambio es un claro ejemplo de la transformación masiva que se ha operado en la forma de pensar acerca de la globalización en los últimos cinco años en todo el mundo. En la década de 1990, el debate en Davos se centró en las virtudes de la apertura de mercados internacionales. En los primeros años del milenio, se centraba en la reducción de la pobreza, los derechos humanos y la necesidad de acuerdos comerciales más justos.

En un panel sobre comercio de Davos, el contraste entre las opiniones de los países desarrollados y en vías de desarrollo fue especialmente acusado. Un antiguo cargo de la Organización Mundial del Comercio dijo que, si la liberalización comercial —la reducción de aranceles y otras barreras comerciales— no había cumplido por completo su promesa de aumentar el crecimiento y reducir la pobreza, la culpa era de los países en vías de desarrollo, que debían abrir más sus mercados al libre comercio y globalizarse más deprisa. Pero el responsable de un programa de microcréditos bancarios enfatizó el efecto negativo del libre comercio en el caso de la India. Habló de los cultivadores de cacahuetes que no podían competir con las importaciones de aceite de palma de Malasia. Dejó claro que las pequeñas y medianas empresas tenían cada vez más dificultades para conseguir préstamos bancarios. No era nada sor-

Por eso, no es de extrañar que la primera protesta moderna importante contra la globalización —que tuvo lugar en Seattle en diciembre de 1999, en lo que se suponía debía ser el inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales, conducente a una mayor liberalización— sorprendiera a los partidarios de los mercados abiertos. La globalización consiguió unir a gente de todo el mundo —contra la globalización—. Los trabajadores industriales de Estados Unidos veían peligrar sus empleos debido a la competencia procedente de China. Los agricultores de los países en vías de desarrollo veían peligrar sus puestos de trabajo por el maíz altamente subvencionado y otros cultivos estadounidenses. Los trabajadores europeos veían cómo se atacaban las medidas de protección laboral en nombre de la globalización. Los activistas del sida veían cómo los nuevos acuerdos comerciales elevaban los precios de las medicinas hasta niveles inaccesibles en muchos lugares del mundo. Los defensores del medio ambiente pensaban que la globalización socavaba largas décadas de lucha por establecer normativas para proteger nuestro patrimonio natural. Quienes deseaban proteger y desarrollar su patrimonio cultural también veían la injerencia de la globalización. Quienes protestaban no aceptaban el argumento de que, al menos desde el punto de vista económico, la globalización conseguiría en última instancia que todos mejorasen.

Se dedicaron muchos informes y comisiones al tema de la globalización. Yo formé parte de la Comisión Mundial sobre las Dimensiones Sociales de la Globalización, creada en 2001 por la Organización Internacional del Trabajo (fundada en 1919 en Ginebra para reunir Estado, empresa y trabajadores). Nuestra comisión, presidida por el presidente Benjamin W. Mkapa de Tanzania y la presidenta Tarja Kaarina Halonen de Finlandia, publicó un informe muy esceptico en 2004. Unas pocas líneas bastan para comprender lo que siente una gran parte del mundo sobre la globalización:

El proceso actual de globalización está provocando unos resultados desequilibrados, tanto entre países como dentro de los mismos. Se crea riqueza, pero hay demasiados países y gente que no comparten sus beneficios. Además, su voz se oye poco o nada en lo que se refiere a la configuración del proceso. Desde el punto de vista de la mayoría

de las mujeres y hombres, la globalización no ha alcanzado sus aspiraciones simples y legítimas de puestos de trabajo dignos y un futuro mejor para sus hijos. Muchos de ellos viven en el limbo de la economía informal sin derechos legales y en países pobres donde subsisten de manera precaria en los márgenes de la economía global. Incluso en países donde prima el éxito económico, algunos trabajadores y comunidades se han visto afectados de forma adversa por la globalización. Mientras la revolución de las comunicaciones globales aumenta la conciencia de estas disparidades [...] estos desequilibrios globales son moralmente inaceptables y políticamente insostenibles¹.

5 La comisión estudió setenta y tres países en todo el mundo. Sus conclusiones fueron asombrosas. En todas las regiones del planeta, salvo el sur de Asia, Estados Unidos y la Unión Europea (UE), las tasas de desempleo aumentaron entre 1990 y 2002. En el momento en que se publicó el informe, el desempleo global alcanzaba un nuevo nivel de 185,9 millones de personas. La comisión también averiguó que el 59 por ciento de la población mundial vivía en países con desigualdad creciente y sólo el 5 por ciento en países con desigualdad en retroceso². Incluso en la mayoría de los países desarrollados, los ricos se hacían más ricos y los pobres a menudo ni siquiera podían mantener su nivel de renta.

En resumen, puede que la globalización haya ayudado a algunos países —quizá haya aumentado su PIB, la suma total de los bienes y servicios producidos—, pero no ha ayudado a la mayoría de la población, ni siquiera en estos países. Lo que preocupa es que la globalización pueda estar creando países ricos con población pobre.

Por supuesto, quienes no están contentos con la globalización económica por lo general no plantean objeciones al acceso más amplio a mercados globales o la difusión del conocimiento global, lo cual permite que el mundo en desarrollo saque partido de los descubrimientos e innovaciones que se realizan en los países desarrollados. Más bien, manifiestan cinco inquietudes:

- Las reglas del juego que gobiernan la globalización son injustas, están diseñadas específicamente para beneficiar a los países industriales avanzados. De hecho, algunos cambios recientes son

tan injustos que han hecho que algunos de los países más pobres hayan ido en realidad a peor.

- La globalización prioriza los valores materiales sobre otros valores, como la preocupación por el medio ambiente o la vida misma.
- El modo en que se ha gestionado la globalización ha supuesto la pérdida de buena parte de la soberanía para muchos países y de su capacidad para tomar sus propias decisiones en cuestiones claves que afectan al bienestar de sus ciudadanos. En este sentido, ha socavado la democracia.
- Aunque los defensores de la globalización han asegurado que todos se beneficiarían económicamente, tanto los países en vías de desarrollo como los desarrollados pueden aportar bastantes pruebas de que en ambos hay muchas personas que han salido perdiendo.
- Y, quizá lo más importante, el sistema económico con el que se ha presionado a los países en vías de desarrollo —en algunos casos en realidad se les ha impuesto— es inadecuado y a menudo muy perjudicial. La globalización no debería significar la estandarización de su política económica o su cultura, pero con frecuencia es así —y esto ha generado resentimiento—.

La última cuestión se refiere tanto a los países desarrollados como en vías de desarrollo. Existen muchas modalidades de economía de mercado —el modelo estadounidense es diferente del modelo de los países nórdicos, del modelo japonés y del modelo social europeo—. Incluso a quienes pertenecen a países desarrollados les preocupa que la globalización se haya usado para priorizar el «modelo liberal angloamericano» frente a otras alternativas —y aunque el modelo estadounidense haya funcionado en términos de PIB, no lo ha hecho en muchas otras dimensiones, como la esperanza (y hay quien podría sostener la calidad) de vida, la erradicación de la pobreza o incluso el mantenimiento del bienestar de las clases medias—. Los salarios reales en Estados Unidos, sobre todo los de aquellos en posición más baja, están estancados desde hace más de un cuarto de siglo y si los ingresos se han elevado tanto es debido en parte a que los estadounidenses trabajan muchas más horas que sus colegas europeos. De

modo que, si la globalización se está usando para priorizar el modelo estadounidense de economía de mercado, hay muchos lugares donde la gente no está convencida de quererlo. Quienes pertenecen al mundo en vías de desarrollo plantean una queja más importante incluso: que la globalización se ha utilizado para priorizar una versión de la economía de mercado que es más extrema, y que refleja más los intereses corporativos que incluso en Estados Unidos.

Globalización y pobreza

Quienes critican la globalización señalan que cada vez es mayor el número de personas que viven en la pobreza. El mundo se encuentra inmerso en una carrera entre el crecimiento económico y el crecimiento de la población y hasta ahora es el crecimiento demográfico el que está ganando. Aunque los porcentajes de población que vive en la pobreza disminuyen, las cifras absolutas aumentan. El Banco Mundial define la pobreza como vivir con menos de dos dólares al día; pobreza absoluta o extrema es vivir con menos de un dólar al día.

Pensemos por un momento lo que significa vivir con uno o dos dólares al día³. La vida para estas personas tan pobres es cruel. La desnutrición infantil es endémica, la esperanza de vida con frecuencia no alcanza los cincuenta años de edad y el acceso a la sanidad es escaso. Se dedican muchas horas al día a buscar combustible y agua potable y a ganarse a duras penas una vida miserable, plantando algodón en un terreno medio árido y esperando que este año las lluvias no fallen, o en el trabajo extenuante que supone el cultivo de arroz en medio acre escaso de tierra, sabiendo que no importa lo mucho que trabajes, porque apenas habrá bastante para alimentar a tu familia.

La globalización ha desempeñado algún papel tanto en los mayores éxitos como en algunos de los fracasos que se han producido. El crecimiento económico de China, que se basó en las exportaciones, consiguió sacar de la pobreza a cientos de millones de personas. Pero este país gestionó la globalización con cuidado: no tuvo prisa en abrir sus propios mercados a las importaciones e incluso hoy en día no permite la entrada de dinero caliente especulativo —dinero que busca obtener ganancias elevadas a corto plazo y se introduce en un país aprovechando una oleada de optimismo para salir precipitadamente al primer indicio de dificultades—. El

Gobierno chino fue consciente de que, si bien su irrupción podría generar una prosperidad efímera, las previsibles recesiones y depresiones posteriores supondrían un perjuicio duradero, más que impulsando el beneficio a corto plazo. China eludió el ciclo de rápido auge y quiebra que caracterizó a otros países del Este asiático y Latinoamérica (como veremos en el capítulo 2), manteniendo un crecimiento superior al 7 por ciento anual.

Sin embargo, la triste verdad es que, salvo en el caso de China, la pobreza se ha incrementado a lo largo de las dos últimas décadas en los países en vías de desarrollo. Alrededor del 40 por ciento de los 6.500 millones de habitantes del mundo vive en la pobreza (cifra que se ha elevado un 36 por ciento desde 1981), una sexta parte —877 millones— vive en una pobreza extrema (un 3 por ciento más que en 1981). El mayor fracaso lo representa África, donde el porcentaje de población que vive en una pobreza extrema aumentó del 41,6 por ciento en 1981 al 46,9 por ciento en 2001. Si tenemos en cuenta que su población va en aumento, esto significa que el número de personas que viven en una pobreza extrema casi se ha duplicado, pasando de 164 millones a 316 millones⁴.

Históricamente, África ha sido la región más explotada por la globalización: durante la época del colonialismo, el mundo aprovechó sus recursos pero le dio muy poco a cambio. En los últimos años, la globalización también ha decepcionado a Latinoamérica y Rusia. Abrieron sus mercados pero la globalización no cumplió sus promesas, sobre todo en lo que se refiere a los pobres.

Los ingresos y un nivel de vida alto son importantes, pero las privaciones de la pobreza van más allá de la carencia de dinero. Cuando fui economista jefe del Banco Mundial, publicamos un estudio titulado *Voces de los pobres*. Un equipo formado por economistas e investigadores entrevistó a unos 60.000 hombres y mujeres pobres de sesenta países con el fin de saber cómo se sentían con respecto a su situación⁵. No resultó sorprendente que destacaran no sólo sus ingresos inadecuados, sino su sensación de inseguridad e impotencia. Especialmente quienes no tenían empleo se sentían marginados, apartados de sus sociedades.

Para quienes sí tenían trabajo, buena parte de su inseguridad surgía del riesgo de ser despedidos o de que los sueldos cayeran en

picado —como se vio de manera tan dramática en las crisis de Latinoamérica, Rusia y el Este asiático a finales de la década de 1990—. La globalización ha expuesto a los países en vías de desarrollo a mayores riesgos, pero los mercados que deberían dar garantías frente a estos riesgos brillan por su ausencia. En países más avanzados, el Estado resuelve la situación a través de pensiones para la gente mayor, subsidios para los discapacitados, seguros médicos, servicios sociales y seguros de desempleo. Pero el Estado de los países en vías de desarrollo suele ser demasiado pobre para poner en marcha programas de seguridad social. Es más probable que el poco dinero que tiene se invierta en educación y sanidad y en construir infraestructuras. Deja que los pobres se las arreglen solos, lo cual implica vulnerabilidad cuando la economía se ralentiza o se pierden empleos debido a la competitividad con países extranjeros. Los ricos cuentan con la protección del colchón amortiguador de sus ahorros, pero no los pobres.

La inseguridad era una de las mayores preocupaciones de los pobres; y otra su sentimiento de impotencia. Los pobres tienen pocas oportunidades para hacer oír su voz. Cuando hablan, nadie les escucha; cuando alguien lo hace, la respuesta es que no se puede hacer nada; cuando se les dice que puede hacerse algo, no se hace nada. El comentario de una joven jamaicana, incluido en el informe del Banco Mundial, refleja muy bien este sentimiento de impotencia: «La pobreza es como vivir en la cárcel, vivir esclavizado, esperando a ser libre».

Lo que se puede aplicar a la gente pobre suele ser aplicable también a los países pobres. Aunque la idea de democracia se ha extendido y hay más países que celebran elecciones libres que, digamos, hace treinta años⁶, los países en vías de desarrollo ven cómo su capacidad para actuar está socavada tanto por los nuevos condicionantes impuestos desde afuera como por el debilitamiento de sus instituciones vigentes y los acuerdos a los que ha contribuido la globalización. Pensemos, por ejemplo, en las exigencias impuestas a países en vías de desarrollo a modo de condición para recibir ayuda. Puede que algunas tengan sentido (aunque no todas, como veremos en el capítulo 2). Pero ésta no es la cuestión. La imposición de condiciones debilita las instituciones políticas internas. El

electorado ve cómo su Gobierno se doblega ante otros gobiernos extranjeros o cede ante instituciones internacionales que, según creen, están regidas por Estados Unidos. La democracia se debilita; los electores se sienten traicionados. De modo que, si bien la globalización ha contribuido a difundir la idea de democracia, se ha gestionado, paradójicamente, de una manera que mina los procesos democráticos de estos países.

Además, se percibe —correctamente, en mi opinión— que el modo en que suele gestionarse la globalización no es coherente con los principios democráticos. Por ejemplo, se le da muy poca relevancia a las voces e inquietudes de los países en vías de desarrollo. En el Fondo Monetario Internacional, la institución internacional encargada de supervisar el sistema financiero global, sólo un país —Estados Unidos— puede ejercer el veto efectivo. No se da el principio de un hombre un voto o de un país un voto: los que votan son los dólares. Los países que poseen las economías más fuertes son los que cuentan con más votos —y ni siquiera son los dólares actuales los que cuentan—. Los votos se determinan en función del poder económico en la época en que el FMI fue creado hace sesenta años (con algunos ajustes desde entonces). China, con su economía en crecimiento, está infrarrepresentada. Otro ejemplo es que el presidente del Banco Mundial, la organización internacional encargada de promover el desarrollo, siempre ha sido designado por el presidente de Estados Unidos (para lo cual ni siquiera tiene que consultar a su propio Congreso). La política estadounidense es lo que importa, no la cualificación: no se requiere ni experiencia en economía del desarrollo ni siquiera experiencia bancaria. En dos casos —las designaciones de Paul Wolfowitz y Robert MacNamara— su experiencia procedía de la defensa y ambos ex secretarios de Defensa estuvieron relacionados con guerras cuestionadas (Irak y Vietnam, respectivamente).

LA REFORMA DE LA GLOBALIZACIÓN

El debate sobre la globalización ha pasado de un reconocimiento general de que no es positivo todo lo que conlleva y de que exis-

ten razones reales para, al menos, parte del descontento que suscita; a un análisis más profundo que vincula políticas específicas con fracasos específicos. Expertos y diseñadores de políticas coinciden actualmente en los puntos donde debe acometerse el cambio. Este libro trata de la pregunta más difícil de todas: ¿qué cambios, grandes o pequeños, harán posible que la globalización cumpla sus promesas, o al menos se aproxime más a ello? ¿Cómo podemos hacer que la globalización funcione?

Conseguir que la globalización funcione no va a ser fácil. Aquellos que se benefician con el sistema actual se resistirán al cambio y son muy poderosos. Pero ya se han puesto en marcha fuerzas transformadoras. Habrá reformas, aunque se produzcan poco a poco. Espero que este libro contribuya a encauzar reformas que se basen en una visión más amplia de lo que no funciona. También proporciona algunas sugerencias acerca de cómo hacer que funcione mejor la globalización. Algunas son de pequeño calado y no deberían encontrar gran resistencia; otras son de mayor envergadura y quizá no se puedan llevar a la práctica durante años.

Son muchas las cosas que deben hacerse. La comunidad internacional ha reconocido seis ámbitos en los que se producen problemas y que ilustran el avance que se ha hecho y la distancia que aún queda por recorrer.

A El calado de la pobreza

La pobreza, al menos, se ha convertido en una preocupación global. Las Naciones Unidas e instituciones internacionales como el Banco Mundial han comenzado a centrarse más en la reducción de la pobreza. En septiembre de 2000, unos 150 jefes de Estado y de gobierno asistieron a la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas en Nueva York y suscribieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, comprometiéndose a reducir la pobreza a la mitad para 2015. Reconocieron las múltiples dimensiones que presenta la pobreza —no sólo una renta inadecuada, sino también, por ejemplo, un acceso inadecuado a la sanidad y el agua—.

Hasta hace poco tiempo, lo más importante para el FMI eran los debates sobre política económica y se centraba tradicionalmente en la inflación más que en los salarios, el desempleo o la pobreza. Su

punto de vista era que la reducción de la pobreza era asunto del Banco Mundial, mientras que su propio cometido consistía en ocuparse de la estabilidad económica global. Pero centrarse en la inflación e ignorar el desempleo condujo a un resultado previsible: aumento del paro y de la pobreza. Por fortuna, al menos oficialmente, el FMI ha asumido como prioritaria la reducción de la pobreza.

A estas alturas ha quedado claro que la apertura de mercados (eliminar las barreras comerciales, la apertura a los flujos de capitales) no va a «resolver» *por sí sola* el problema de la pobreza; incluso puede llegar a empeorarlo. Lo que se necesita es más ayuda en la misma medida que un régimen comercial más justo.

La necesidad de ayuda exterior y la condonación de la deuda

En Monterrey, México, en marzo de 2002, con motivo de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, a la que asistieron 50 jefes de Estado y de gobierno y 200 ministros, entre otros, los países industriales avanzados se comprometieron a aumentar sustancialmente la ayuda —al 0,7 por ciento de su PIB, (aunque hasta el momento pocos países han cumplido estos compromisos, y algunos, sobre todo Estados Unidos, están lejos de cumplirlo)⁸—. Junto al reconocimiento de que debía aumentarse la ayuda, hubo un amplio acuerdo de que debía prestarse más ayuda en forma de subvenciones y menos en forma de créditos —lo cual no resulta sorprendente dados los constantes problemas para pagar la deuda—.

Lo más interesante de todo es cómo han cambiado los requisitos. Lo habitual es que a los países que demandan ayuda externa se les exija innumerables condiciones; por ejemplo, a un país se le puede decir que debe aprobar rápidamente una disposición legal o reformar la seguridad social, aplicar un criterio de quiebra u otros sistemas financieros para recibir la ayuda. Con frecuencia esa cantidad enorme de condiciones distraía a los gobiernos de cuestiones más importantes. Las excesivas condiciones constituyeron una de las quejas más importantes contra el FMI y el Banco Mundial. Ambas instituciones admiten ahora que fueron demasiado lejos y en los últimos cinco años es cierto que han reducido en gran medida estas condiciones.

Muchos países en vías de desarrollo afrontan una carga enorme de deuda. En algunos, la mitad o más del gasto público o de las divisas obtenidas de las exportaciones tienen que emplearse para pagar esta deuda —retirando dinero del que debería emplearse para escuelas, carreteras o centros sanitarios—. El desarrollo es difícil de por sí; con la carga de la deuda se hace en realidad imposible.

Una vez al año, los líderes de los principales países desarrollados (denominados el G-8) se reúnen para debatir sobre los problemas globales de mayor importancia. En la cumbre del G-8 de 2005, celebrada en Gleneagles, Escocia, los líderes de los países industrializados avanzados acordaron cancelar por completo la deuda con el FMI y el Banco Mundial de los dieciocho países más pobres del mundo, catorce de los cuales se hallan en África⁹. A pesar de los intentos anteriores por reducirla, son muchos los países en vías de desarrollo sobre los que aún pende una deuda enorme. Mientras escribo esto, los países en vías de desarrollo deben aproximadamente 1,5 billones de dólares a sus acreedores, entre los que se incluyen bancos internacionales, el FMI y el Banco Mundial. Casi una tercera parte de esto lo deben países con bajo nivel de renta¹⁰. Y a pesar de la condonación, el nivel de endeudamiento que soporran los países con bajos niveles de renta va en aumento.

La deuda y cómo el mundo trata con países que no pueden hacer frente a sus obligaciones en este sentido no es, por desgracia, sólo un problema de los países con menor renta. El incumplimiento de Rusia amenazó, al menos en un momento dado, con desencadenar una crisis financiera global. El incumplimiento de Argentina a finales de 2001 —el mayor de la historia— obligó incluso al FMI a sopesar las ventajas de algún tipo de sistema que permita una reestructuración, algo análogo a los procedimientos de bancarrota en el caso de la deuda privada. Fue un importante paso hacia adelante.

3 La aspiración a crear un comercio justo

Se suponía que la liberalización comercial —la apertura de mercados a la libre circulación de bienes y servicios— conduciría al crecimiento. Los hechos indican que en el mejor de los casos no es tan evidente¹¹. Algunas de las razones que explican el poco éxito de los acuerdos comerciales internacionales a la hora de promover

el crecimiento en los países pobres son que con frecuencia éstos estaban desequilibrados: los países industriales avanzados podían imponer aranceles sobre mercancías producidas por los países en vías de desarrollo que, por término medio, eran cuatro veces más elevados que los impuestos sobre bienes producidos por otros países desarrollados¹². Mientras que los países en vías de desarrollo se veían obligados a abandonar los subsidios destinados a ayudar a sus industrias emergentes, los países industriales avanzados podían mantener sus enormes subsidios agrícolas, que reducen los precios agrícolas y socavan el nivel de vida en los países en vías de desarrollo.

Tras los disturbios de Seattle, cuando se examinaron con más detenimiento los acuerdos comerciales pasados, quedó claro que al menos parte del descontento estaba justificado. Realmente la situación de los países más pobres había empeorado debido al último acuerdo comercial. Y el mundo reaccionó: en Doha, en noviembre de 2001, se llegó al acuerdo de que la siguiente ronda de negociaciones comerciales se centraría en las necesidades de los países en vías de desarrollo. (Por desgracia, como veremos en el capítulo 3, en los años siguientes Europa y Estados Unidos no cumplieron las promesas que hicieron en Doha).

4 *Las limitaciones de la liberalización*

En la década de 1990, cuando las políticas de liberalización no consiguieron dar los resultados prometidos, la atención se centró en aquello que los países en vías de desarrollo no habían sido capaces de hacer. Si la liberalización comercial no había producido crecimiento, era porque los países no se habían liberalizado lo suficiente, o porque la corrupción generaba un clima desfavorable para los negocios. En la actualidad, incluso entre muchos defensores de la globalización existe más conciencia de que la responsabilidad es algo compartido.

La política que se cuestionó más encarnizadamente en la década de 1990 fue la liberalización del mercado de capitales, que abrió los mercados a la libre circulación de dinero a corto plazo, caliente, especulativo. Incluso el FMI intentó cambiar sus estatutos en su reunión anual de 1997, celebrada en Hong Kong, para que pudiera impulsar a los países a emprender la liberalización. En 2003,

el FMI llegó a reconocer que, al menos en lo que se refiere a muchos países en vías de desarrollo, la liberalización del mercado de capitales no ha conducido a aumentar el crecimiento, sino a una mayor inestabilidad¹³.

La liberalización del comercio y del mercado de capitales eran dos componentes claves de una estructura política más amplia, conocida como el Consenso de Washington —que se fragó entre el FMI (ubicado en la Calle 19), el Banco Mundial (en la Calle 18) y el Tesoro de Estados Unidos (en la Calle 15)— dentro de lo que constituía el conjunto de políticas que mejor iban a conseguir promover el desarrollo¹⁴. Enfatizaba una política económica que persiga la reducción del papel del Estado, la desregulación y la rápida liberalización y privatización. En los primeros años del nuevo milenio, la confianza en el Consenso de Washington se erosionó y empezó a surgir un consenso post-Consenso de Washington. El Consenso de Washington, por ejemplo, prestaba muy poca atención a cuestiones como la equidad, el empleo y la competencia, a la determinación del ritmo y la periodización de las reformas o cómo llevar a cabo las privatizaciones. También se está de acuerdo ahora en que se centró casi exclusivamente en el aumento de PIB, no en otras cuestiones que afectan al nivel de vida, y se ocupó muy poco de la sostenibilidad —o de si el crecimiento podría mantenerse económica, social, política o ambientalmente—. El hecho de que países como Argentina —que obtuvo una nota muy alta en la valoración del FMI en lo que se refiere al cumplimiento de los preceptos del Consenso de Washington— logran unos buenos resultados durante unos pocos años, para enfrentarse después al desastre, contribuyó a reforzar el nuevo énfasis en la sostenibilidad.

5 *La protección del medio ambiente*

El mundo se enfrenta a un peligro aún mayor a largo plazo, el de la sostenibilidad medioambiental. Hace una década, la preocupación por el medio ambiente y la globalización se limitaba sobre todo a los grupos y expertos defensores del entorno. Hoy en día es casi universal. A menos que disminuyamos los daños al medio ambiente, reduzcamos el gasto de energía y de otros recursos naturales e intentemos reducir el calentamiento de la Tierra, nos espera

el desastre. El calentamiento del planeta se ha convertido en un verdadero desafío para la globalización. Los éxitos del desarrollo, sobre todo en la India y China, han proporcionado a estos países medios económicos para aumentar su uso de energía, pero el medio ambiente mundial no puede resistir esa embestida. Nos esperan graves problemas si todo el mundo emite gases de efecto invernadero al mismo ritmo que los estadounidenses. Lo bueno es que esto, en la actualidad, se reconoce casi universalmente, salvo en algunos despachos en Washington; pero la adaptación de los estilos de vida no es tarea fácil.

6 *Un sistema defectuoso de gobernanza global*

En la actualidad existe el consenso, al menos fuera de Estados Unidos, de que algo va mal en el modo en que se toman las decisiones a escala global; sobre todo se está de acuerdo en lo que respecta a los peligros del unilateralismo y en el «déficit democrático» de las instituciones económicas internacionales. Debido tanto a su estructura como al proceso que se sigue, no se escuchan las voces que deberían escucharse. El colonialismo ha muerto; sin embargo, los países en vías de desarrollo no cuentan con la representación que se merecen.

La Primera Guerra Mundial dejó claro que la interdependencia global iba en aumento y, cuando finalizó, se crearon varias instituciones internacionales. La más importante fue la Liga de Naciones, pero su misión de preservar la paz fracasó. Cuando la Segunda Guerra Mundial estaba tocando a su fin, se tuvo el firme propósito de hacerlo mejor. Naciones Unidas se creó para prevenir esas guerras que habían resultado tan dañinas en la primera mitad del siglo xx. Con el recuerdo aún fresco de la Gran Depresión de la década de 1930, se crearon dos nuevas instituciones económicas: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En esa época, buena parte del mundo en desarrollo todavía estaba colonizado; estas instituciones eran clubes de países ricos y así quedaba reflejado en la forma de dirigirlos. Enseguida establecieron reglas «entre ellos» para aumentar su control: Estados Unidos estuvo de acuerdo en que Europa designase al presidente del FMI y que un estadounidense ocupara el puesto número dos; y Europa aceptó que el pre-

sidente de Estados Unidos pudiera designar al presidente del Banco Mundial. En el caso de que estas instituciones hubieran tenido más éxito en mejorar los problemas de los que se suponía debían encargarse —si, por ejemplo, el FMI hubiese logrado garantizar la estabilidad de la economía mundial— estos anacronismos en la gobernanza podrían haberse perdonado. Pero el FMI fracasó en su misión principal de garantizar la estabilidad financiera global —como prueban de manera tan absoluta las crisis globales de fines de la década de 1990, que afectaron a las principales economías de mercado emergente que siguieron los consejos del FMI—. A medida que el FMI elaboraba políticas para dar respuesta a las crisis, parecía concentrarse más en salvar a los acreedores occidentales que en ayudar a los países en crisis y a su población. Había dinero para sacar de apuros a los bancos occidentales pero no para proporcionar alimentos a quien estaba al borde de la inanición. Países que se dejaron guiar por el FMI no consiguieron mantener un crecimiento sostenido, mientras que países como China, que siguieron su propio camino, obtuvieron un éxito enorme. Análisis más profundos revelaron el papel que desempeñaron en los fracasos, políticas económicas concretas del FMI, como la liberalización del mercado de capitales. Al mismo tiempo que el FMI se quejaba de los problemas de gobernanza y falta de transparencia de los países en vías de desarrollo, según parece, él también se veía acosado por estos mismos problemas. Carecía de algunas de las reglas básicas de las instituciones democráticas: sobre todo, transparencia, para que los ciudadanos pudieran ver qué cuestiones se ponían sobre el tapete y tuvieran tiempo de reaccionar, y también para que pudieran conocer cómo votaban los cargos, de modo que asumiesen su responsabilidad. Además, se precisaban normas que limitaran el paso rápido de los cargos a empresas privadas al abandonar el servicio público en el FMI; este tipo de normas son habituales en las democracias modernas para evitar conflictos de intereses, tanto aparentes como reales, ese incentivo que pueden tener los cargos públicos para conseguir en el futuro empleo por medio de requisitos o regulaciones favorables.

Cada vez se está más de acuerdo en que hay un problema de gobernanza en las instituciones públicas internacionales, como el FMI,

que conforman la globalización, y en que estos problemas contribuyen a sus fracasos. En definitiva, la falta de carácter democrático de su gobernanza ha contribuido a su falta de legitimidad, lo cual ha socavado su eficacia —sobre todo cuando se hace referencia a cuestiones de gestión democrática—.

➤ El Estado-nación y la globalización

Hace unos 150 años, la reducción del coste de las comunicaciones y los transportes dio lugar a lo que puede considerarse como el primer precursor de la globalización. Hasta entonces, la mayor parte del comercio era local; los cambios del siglo XIX contribuyeron a la formación de economías nacionales y contribuyeron a reforzar el Estado-nación. A los gobiernos se les exige nuevas políticas: puede que el mercado estuviera produciendo crecimiento, pero se presentaba acompañado de nuevos problemas sociales y en algunos casos incluso económicos. El Estado adoptó nuevos papeles en la prevención de monopolios, en el establecimiento de sistemas modernos de seguridad social, en la regulación de los bancos y otras instituciones financieras. Había un reforzamiento mutuo: el éxito en estos empeños contribuía a conformar y fortalecer el proceso de construcción nacional, y el aumento de las competencias del Estado-nación conllevaba un mayor éxito en el fortalecimiento de la economía y el aumento del bienestar individual.

La idea convencional de que el desarrollo de Estados Unidos se debió al capitalismo enteramente libre es errónea. Incluso hoy en día, el Estado estadounidense, por ejemplo, desempeña un papel central en las finanzas. Proporciona, o avala, una parte significativa del conjunto del crédito, con programas para hipotecas, préstamos para estudiantes, exportaciones e importaciones, cooperativas y pequeñas empresas. El Estado no sólo regula la banca y garantiza los depósitos, sino que también intenta garantizar los flujos crediticios dirigidos a grupos desfavorecidos y, al menos hasta hace poco tiempo, a todas las regiones del país —no sólo los grandes centros monetarios—.

Históricamente, el Gobierno de Estados Unidos ha desempeñado un papel económico incluso mayor a la hora de promover el desarrollo, incluido el desarrollo tecnológico y de infraestructuras. En el siglo XIX, cuando la economía giraba en torno a la agricultura, el Gobierno creó todo el sistema de universidades agrarias y otros beneficios sociales. Enormes concesiones de tierra impulsaron el desarrollo de los ferrocarriles del oeste. En el siglo XIX, el Estado estadounidense fundó la primera línea de telegrafo; en el siglo XX, creó las bases de la investigación que condujo a Internet.

Estados Unidos ha tenido éxito en parte debido al papel que ha desempeñado el Estado en la promoción del desarrollo, la regulación de mercados y a la hora de proporcionar servicios sociales básicos. El interrogante al que se enfrentan los países en vías de desarrollo en la actualidad es si sus Estados van a ser capaces de desempeñar un papel similar. Mientras que el proceso de globalización ha planteado nuevas demandas a los estados-nación para hacer frente a la desigualdad e inseguridad crecientes que puede causar y para responder a los desafíos competitivos que presenta, la globalización, en muchos sentidos, ha limitado su capacidad de respuesta. Por ejemplo, la globalización ha desatado fuerzas mercantiles tan poderosas que los estados, sobre todo los del mundo en vías de desarrollo, con frecuencia no pueden controlarlas. Los estados que intentan controlar los flujos de capital pueden encontrarse con que son incapaces de hacerlo, pues los individuos hallan modos de burlar las regulaciones. Puede que un país desee elevar el salario mínimo pero se da cuenta de que no puede, porque las compañías extranjeras que operan en él pueden decidir marcharse a otro país con salarios más bajos.

Cada vez es más frecuente que la capacidad de un Estado para controlar las acciones de individuos o compañías también se vea limitada por los acuerdos internacionales que chocan con los derechos de los estados soberanos para tomar decisiones. Un Gobierno que desee garantizar que los bancos presten una parte de su cartera a zonas desfavorecidas, o que las estructuras contables reflejen con exactitud el verdadero estado de una compañía, puede encontrarse con que no es posible aprobar las leyes adecuadas para ello. La suscripción de acuerdos comerciales internacionales puede im-

pedir que el Estado regule las entradas y salidas de dinero, caliente, especulativo, aunque la liberalización del mercado de capitales pueda conducir a una crisis económica.

El Estado-nación, que constituyó el núcleo central del poder político y (en gran medida) económico durante el último siglo y medio, en la actualidad se encuentra atenazado, por una parte, por las fuerzas de la economía global, y por otro, por las exigencias políticas de devolución del poder. La globalización —la integración más estrecha de los países del mundo— ha dado lugar a la necesidad de más acción colectiva, para que la población y los países actúen unidos con el fin de resolver sus problemas comunes. Existen demasiados problemas —comercio, capital, medio ambiente— que sólo pueden abordarse desde una perspectiva global. Pero aunque el Estado-nación se ha visto debilitado, todavía tienen que crearse a escala internacional las instituciones globales democráticas que puedan ocuparse de manera eficaz de los problemas que la globalización ha generado.

Efectivamente, la globalización económica ha desplazado a la globalización política. Contamos con un sistema de gobernanza global caótico y carente de coordinación a escala global sin un gobierno mundial. Se precisa una serie de instituciones y acuerdos que aborden un conjunto de problemas, desde el calentamiento del planeta al comercio internacional, pasando por la circulación de capital. Los ministros de Hacienda discuten cuestiones relativas a las finanzas a escala global en el FMI, pero prestan poca atención a cómo afectan sus decisiones al medio ambiente o la salud mundial. Los ministros de Medio Ambiente pueden hacer llamamientos para que se haga algo con respecto al calentamiento global, pero carecen de los recursos necesarios para respaldarlos.

Hay una necesidad evidente de instituciones internacionales fuertes que hagan frente a los desafíos que plantea la globalización económica; sin embargo, en la actualidad es débil la confianza en las instituciones. El hecho de que las instituciones que toman las decisiones sufran, como hemos señalado, un déficit de democracia es un problema. Esto da lugar a decisiones que en muchos casos no responden a los intereses de la población del mundo en vías de desarrollo. Y lo que es peor, aquellas pertenecientes a los países desa-

rrollados, cuyos gobiernos dictan la dirección que toma la globalización económica, todavía no han conseguido la sinergia necesaria para que funcione la comunidad global. Por supuesto, cuando vemos terremotos en Turquía, o una hambruna en Etiopía, o un tsunami en Indonesia —imágenes que la globalización trae a nuestro hogar— sentimos una simpatía enorme por las víctimas y nos volcamos en ayudarlas. Pero se necesita mucho más que esto.

Mientras se desarrollaba el Estado-nación, los individuos se sentían unidos a otros dentro de la nación —no de manera tan estrecha que a aquellos pertenecientes a su propia comunidad local, pero mucho más que a aquellos ajenos al Estado-nación—. El problema es que, al mismo tiempo que la globalización ha seguido su curso, las lealtades han cambiado poco. La guerra muestra estas diferencias de actitud de la manera más dramática: los estadounidenses llevan la cuenta exacta del número de soldados que han perdido, pero cuando ofrecieron una estimación de las muertes de iraquíes, hasta cincuenta veces más elevada, apenas causó conmoción. La tortura sufrida por estadounidenses habría provocado un escándalo; las torturas realizadas por estadounidenses parecían preocupar más que nada a simpatizantes de movimientos antibelicistas; incluso muchos las defendieron como algo necesario para proteger a Estados Unidos. Estas asimetrías se producen de manera paralela en el ámbito económico. Los estadounidenses se lamentan por la pérdida de puestos de trabajo en su país y no se alegran por el hecho de que aquellos mucho más pobres que viven en el extranjero consigan crear más empleos.

La mayoría de nosotros siempre vivirá de manera local: en nuevas comunidades, estados o países. Pero la globalización significa que, al mismo tiempo, formamos parte de una comunidad global. Los europeos están aprendiendo, a veces con dificultad, cómo pensar en sí mismos como alemanes, italianos o británicos a la vez que como europeos. A ello ha contribuido una integración económica más estrecha. Lo mismo pasa a escala global: podemos vivir de manera local, pero cada vez más tendremos que pensar en términos más globales, considerarnos como parte de una comunidad global. Esto conllevará algo más que tratar a los otros con respeto. Conlleva pensar en lo que es justo: por ejemplo, ¿cómo sería un régi-

men de comercio justo? Conllevará que seamos capaces de ponerlos en el lugar de los otros: ¿qué consideraríamos justo o correcto si estuviéramos en su posición?¹⁵ Y conllevará reflexionar con cuidado acerca de cuándo necesitamos imponer reglas y normativas para que el sistema global funcione y cuándo deberíamos respetar la soberanía nacional, permitiendo que cada uno tome las decisiones que considere adecuadas.

Se impone un cambio de mentalidad si queremos que cambie el modo en que se gestiona la globalización. Este cambio ya está en marcha. Este capítulo ha destacado los enormes cambios de actitud hacia la globalización que se han producido sólo en la última década. En gran medida, el debate ya no es «anti» o «pro» globalización. Hemos visto su potencial positivo: casi la mitad de la humanidad —Asia, incluyendo a China y la India— se está integrando en la economía global; 2.400 millones de personas, cuyos países sufrieron el colonialismo y la explotación, guerras y desórdenes internos, han experimentado tasas de crecimiento sin precedentes durante un cuarto de siglo o más. Se trata de un acontecimiento de dimensiones históricas, que también debe situarse en su contexto histórico. Incluso en los años de mayor éxito de Occidente, durante la Revolución Industrial o el auge que siguió a la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento pocas veces superó el 3 por ciento. El crecimiento medio de China durante las últimas tres décadas ha sido el triple. Este éxito se debe en parte a la globalización. Pero también hemos contemplado el lado oscuro de la misma: las recesiones y depresiones que la inestabilidad global ha traído consigo; la degradación del medio ambiente al mismo tiempo que se produce el crecimiento global sin normas globales; un continente, África, despojado de sus bienes, sus recursos naturales y abandonado a una deuda que supera su capacidad para pagarla. Incluso los países desarrollados empiezan a cuestionar la globalización, puesto que conlleva inseguridad y desigualdad económicas, el materialismo económico triunfa sobre otros valores y los países se dan cuenta de que su bienestar, incluso su supervivencia, depende de otros en quienes quizá no confían, como los regímenes petroleros inestables de Oriente Próximo y otros lugares. Quizá haya crecimiento, pero la situación de la mayoría de la gente también puede estar empeorando. La aseveración

de que si la economía mundial crece todos se benefician se ha demostrado que es falsa en repetidas ocasiones.

Algunos dicen que la globalización es inevitable, que debemos aceptarla simplemente como viene. Pero como la mayoría del mundo ha llegado a vivir en democracia, si la globalización no beneficia a la mayoría de la gente, ésta acabará reaccionando. Pueden vivir engañados durante algún tiempo —por ejemplo, pueden creer esas historias de que ahora toca esforzarse, pero en el futuro se recogerán los frutos—, pero después de un cuarto de siglo o más, estas historias dejan de ser creíbles. No sería la primera vez que se produce una inversión de la globalización —el grado de integración económica global cayó, en muchos indicadores, después de la Primera Guerra Mundial¹⁶—; y puede volver a ocurrir. El mundo ya ha sido testigo del comienzo de una reacción contra la globalización, incluso en los países donde más se han beneficiado con ella, puesto que los intentos de empresas indias, chinas y de Dubái se han encontrado con resistencia a la hora de comprar compañías pertenecientes al mundo desarrollado.

Algunos problemas de la globalización son inevitables y tenemos que aprender a afrontarlos: destacadas teorías económicas, que explicamos en otros capítulos, argumentan que la globalización conducirá a una desigualdad cada vez mayor en los países desarrollados porque los salarios, sobre todo de los trabajadores no cualificados, se reducirán. Se puede resistir la tendencia a la baja de los salarios, pero entonces aumentará el desempleo. Ni siquiera los políticos más poderosos pueden revocar estas leyes de la economía, aunque lo intenten. Pero pueden contribuir a que nuestras sociedades se adapten a esta gran transformación de nuestra sociedad global, de igual modo que el Estado-nación contribuyó a la transición hacia la industrialización hace más de un siglo¹⁷.

En la actualidad, se considera que muchos problemas de la globalización son producto de nuestras actuaciones —resultado del modo en que se ha gestionado—. Me anima contemplar esos movimientos de masas, sobre todo en Europa, que reclaman la condonación de la deuda, y cuando veo a líderes de la mayoría de los países desarrollados abogando por un régimen comercial más justo, haciendo algo para combatir el calentamiento del planeta y com-

prometiéndose a reducir la pobreza a la mitad para 2015. Pero entre la retórica y la realidad media un abismo —y muchos de esos líderes están a la cabeza de la población de sus países, que puede estar plenamente comprometida con estos elevados objetivos, pero siempre y cuando no le cueste nada—.

Espero que este libro contribuya a cambiar las mentalidades —porque quienes viven en el mundo desarrollado ven con mayor claridad las consecuencias de las políticas que sus gobiernos han emprendido—. Espero que convenza a muchos, en todos los países, de que «otro mundo es posible». Y más aún, de que «otro mundo es necesario e ineludible». No podemos seguir adelante por el camino que hemos emprendido. Las fuerzas de la democracia son demasiado poderosas: los votantes no permitirán que la globalización siga gestionándose como hasta ahora. Ya hemos empezado a ver manifestaciones de esto en las elecciones en Latinoamérica y otros lugares. Lo bueno es que la economía no suma cero. Podemos reestructurar la globalización para que quienes viven tanto en el mundo desarrollado como en vías de desarrollo, las generaciones actuales y las futuras, puedan beneficiarse —aunque haya intereses particulares que salgan perdiendo y se resistan al cambio—. Podemos tener economías y sociedades más fuertes que den más importancia a valores como la cultura, el medio ambiente y la vida misma.

CAPÍTULO 2

LA PROMESA DEL DESARROLLO

Las carreteras secundarias de Karnataka, en el sur de la India, están llenas de baches, de modo que recorrer en coche incluso distancias cortas puede llevar horas. Las mujeres trabajan en las carreteras rompiendo piedras a mano. El paisaje aparece salpicado de hombres solitarios que aran los campos polvorientos con bueyes. Al borde de la carretera, pueden encontrarse comerciantes que venden té y bollos. Es una escena típica de la India, donde gran parte de la población aún es analfabeta y la renta media es de sólo 2,70 dólares al día.

Tan sólo a unos cuantos kilómetros, en la ciudad de Bangalore, se está produciendo una revolución. La rutilante sede global de la empresa india de tecnología punta y consultoría Infosys Technologies se ha convertido en símbolo del controvertido proceso de externalización, por el cual compañías estadounidenses emplean a trabajadores indios para que realicen labores que antes se hacían en Estados Unidos y en Europa. Aunque hace décadas que las empresas producen bienes en países con bajos niveles salariales, el éxito de la India a la hora de atraer trabajos que precisan cualificación elevada, como programación informática y servicios al cliente, ha causado mucha preocupación en Estados Unidos.

Infosys, que genera unos ingresos de unos 1.500 millones de dólares anuales, ha supuesto una bendición para la economía local. Sus empleados gastan dinero en coches, vivienda y ropa, y en los nuevos restaurantes y bares que han surgido en Bangalore. Cualquiera que visite Bangalore puede palpar la prosperidad creciente. Pero no todos comparten el entusiasmo por este nuevo mundo. En

las elecciones nacionales de 2004, el Partido Bharatiya Janata (BJP) en el poder presentó un programa para iluminar a la India, y desde luego la India brilla sobre la vida de unos 250 millones de personas, puesto que su nivel de vida mejoró inmensamente durante las dos décadas anteriores. Pero tan sólo a 16 kilómetros de Bangalore, e incluso en algunos lugares de la ciudad, puede verse pobreza por todas partes; para los otros 800 millones de habitantes de la India, la economía no brilla para nada.

Casi un 80 por ciento de la población mundial vive en países en vías de desarrollo, caracterizados por bajos niveles de renta y elevada pobreza, tasas altas de desempleo y niveles educativos bajos. Para estos países, la globalización supone a la vez riesgos y oportunidades sin precedentes. Conseguir que funcione la globalización de manera que enriquezca a todo el mundo requiere que funcione para la población de estos países.

En este capítulo veremos que no existen soluciones mágicas o recetas sencillas. La historia de la economía del desarrollo se caracteriza por la búsqueda quijotesca de «la respuesta», el desencanto cuando fracasa una estrategia y la esperanza de que la siguiente funcionará¹. Por ejemplo, la educación es importante, pero si no hay empleo para quienes estudian, no habrá desarrollo. Para los países desarrollados es importante abrir sus mercados a los países más pobres, pero si los países en vías de desarrollo no cuentan con carreteras o puertos a través de los cuales llevar sus productos al mercado, ¿de qué sirve? Si la productividad agrícola es tan baja que los agricultores tienen poco que vender, entonces puertos y carreteras servirán de poco. El desarrollo es un proceso que implica todos los aspectos de la sociedad, que precisa del esfuerzo de todos: mercados, gobiernos, ONG, cooperativas e instituciones sin ánimo de lucro.

Un país en vías de desarrollo que se limite a abrirse al mundo exterior no recogerá necesariamente los frutos de la globalización. Aunque aumente su PIB, puede que su crecimiento no sea sostenible o sostenido. Y aunque su crecimiento se sostenga, puede que la mayor parte de sus habitantes vea empeorar su situación.

El debate sobre la globalización económica aparece mezclado con debates sobre teoría económica y valores. Hace un cuarto de siglo, había tres escuelas de pensamiento económico que competían

entre sí: capitalismo de libre mercado, comunismo y la economía de mercado controlado. Sin embargo, con la caída del Muro de Berlín en 1989, los tres se redujeron a dos y el debate se centra ahora sobre todo entre quienes promueven la ideología del libre mercado y quienes atribuyen un papel importante tanto al sector público como al sector privado. Por supuesto, ambas posturas se solapan. Incluso los defensores del libre mercado reconocen que uno de los problemas de África es la falta de una política económica de sus gobiernos. E incluso los críticos del capitalismo liberal respetan la importancia del mercado.

No obstante, media un abismo entre las diferentes perspectivas y no deberíamos engañarnos pensando que no existen diferencias. En el capítulo anterior, describíamos la estrategia del Consenso de Washington para el crecimiento económico. Estas políticas se centran en minimizar el papel del Estado, mientras que enfatizaban la privatización (la venta de empresas públicas al sector privado), la liberalización del comercio y del mercado de capitales (eliminando las barreras comerciales y los impedimentos a la libre circulación de capitales) y la desregulación (eliminando las normas de conducta en los negocios). El Estado desempeñaba un papel en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, pero la atención se ponía en la estabilidad de los precios más que en la estabilidad de la producción, el empleo o el crecimiento. Había un amplio conjunto de reglas que cumplir: privatizar todo, desde las fábricas a la seguridad social; no dejar que el Estado participase en promover industrias; reforzar los derechos de propiedad; no ser corrupto. Minimizar la intervención estatal significaba bajar los impuestos —pero mantener equilibrados los presupuestos—.

En la práctica, el Consenso de Washington puso poco énfasis en la equidad. Algunos de sus defensores creían en el crecimiento económico del que de alguna manera todos acabarían beneficiándose —aunque existieran pocos indicios que apoyasen esa conclusión—. Otros creían que la equidad era cosa de la política, no de la economía: los economistas debían centrarse en la eficiencia y creían que las políticas del Consenso de Washington se ocuparían de ello.

La opinión alternativa, que sostengo, considera que el Estado debe tener un papel más activo tanto a la hora de promover el creci-

do en titulaciones superiores— no sean capaces de ponerse de acuerdo en qué conduce al desarrollo? ¿Qué debería hacer el primer ministro de un país si recibe la visita de un asesor del FMI y le dice que siga los preceptos de esta organización y después recibe la visita de un asesor académico que le recomienda lo contrario? Ambos comienzan apelando a la teoría económica, a las leyes económicas universales, las leyes de la oferta y la demanda. Pero la teoría económica no es monolítica. Los preceptos del Consenso de Washington se basan en una teoría de la economía de mercado que presupone la existencia de una información perfecta, una competencia perfecta y mercados perfectos —una idealización de la realidad que especialmente resulta poco relevante para los países en vías de desarrollo—. Los resultados de una teoría dependen de sus hipótesis, y si éstas se apartan demasiado de la realidad, es probable que las políticas que se basen en ese modelo no funcionen.

Los avances en teoría económica de las décadas de 1970 y 1980 sacaron a la luz los límites del mercado; mostraron que el libre mercado no implica eficiencia económica cuando la información es imperfecta o los mercados no existen (por ejemplo, los buenos mercados de seguros que cubren los riesgos que se enfrentan a los individuos). La información siempre es imperfecta y los mercados siempre son incompletos⁸. Tampoco los mercados, por sí solos, conducen necesariamente a la eficiencia económica cuando la misión de un país es absorber nueva tecnología, superar el «desfase de conocimiento»: un rasgo clave del desarrollo. Hoy en día, la mayoría de los economistas académicos coinciden en decir que los mercados, por sí solos, no llevan a la eficiencia; la cuestión es si el Estado puede mejorar las cosas.

Aun que es difícil que los economistas puedan llevar a cabo experimentos para poner a prueba sus teorías, como hacen los químicos o los físicos, el mundo proporciona un amplio abanico de experimentos naturales, puesto que docenas de países ponen en marcha estrategias diferentes. Por desgracia, dado que la historia y las circunstancias de cada país son distintas, así como la multitud de detalles de sus políticas —y los detalles cuentan— suele ser difícil conseguir una interpretación clara. Sin embargo, lo que sí está

miento como de proteger a los pobres². La teoría económica y la experiencia histórica nos proporcionan pistas sobre lo que el Estado debe hacer. Aunque los mercados son fundamentales para que cualquier economía tenga éxito, el Estado debe crear un clima que permita que los negocios prosperen y generen puestos de trabajo. Tiene que construir infraestructuras e instituciones —por ejemplo, leyes de garantía, un sistema bancario sólido y mercados de valores donde los inversores puedan confiar en que no serán engañados—. Los mercados de los países en vías de desarrollo se caracterizan por la existencia de monopolios y oligopolios; los precios elevados en un área tan importante como las telecomunicaciones dificultan el crecimiento, de modo que el Estado debe contar con políticas de competencia fuertes. Existen muchos otros ámbitos en los cuales el mercado no funciona bien por sí solo, de modo que abundan cuestiones como la contaminación y la degradación ambiental, y escasean otras, como la investigación. Lo que separa a los países desarrollados de los menos desarrollados no es sólo la diferencia en recursos, sino la diferencia en conocimientos, que es la razón por la cual la inversión en educación y tecnología —en gran parte pública— es tan importante.

En la práctica, los defensores de esta alternativa también ponen más énfasis en el empleo, la justicia social y los valores no materialistas, como la conservación del medio ambiente, que quienes defienden un papel minimalista del Estado. Por ejemplo, el desempleo no se considera simplemente como una pérdida de recursos, sino que también socava la autoestima del individuo y conlleva un conjunto de consecuencias sociales no deseables —incluida la violencia—. Quienes proponen este planteamiento suelen abogar también por que haya reformas políticas, dar a los ciudadanos más voz en la toma de decisiones; señalan que la imposición de condiciones e instituciones económicas como los bancos centrales independientes, que no tienen que rendir cuentas políticas, socavan la democracia. Por el contrario, los partidarios del Consenso de Washington no confían en los procesos democráticos y sostienen, por ejemplo, que la independencia de los bancos centrales es esencial para garantizar una buena política monetaria.

¿Cómo es posible, cabe preguntarse, que los economistas —todos formados tras años de estudios universitarios que han culminado

claro es que ha habido diferencias notables en los resultados, que los países con más éxito han sido los asiáticos y que en la mayoría de éstos el gobierno ha desempeñado un papel muy activo. Si nos fijamos atentamente en los efectos de políticas concretas, se refuerzan estas conclusiones: existe una congruencia notable entre lo que la teoría económica dice que el Estado debería hacer y lo que en la práctica hacen los gobiernos del Este asiático. Por la misma razón, también se han corroborado las teorías económicas que se basan en la información imperfecta y los mercados financieros que predicían que la circulación libre de capital a corto plazo —un rasgo clave de las políticas fundamentalistas de mercado— no daría lugar a crecimiento sino a inestabilidad.

Hace 25 años era comprensible que pudiera darse un debate sobre lo relevante que es el mercado y las políticas del Consenso de Washington. No se desarrollaron políticas para aplicarlo. (Naturalmente, las objeciones teóricas y las experiencias históricas invitaban a ser cautos). En la actualidad, cuando contemplamos los éxitos y fracasos, resulta difícil comprender que el debate prosiga, aparte del papel de la ideología y los intereses a los que sirven las políticas del Consenso de Washington. (Aunque la economía no crezca, hay a quien puede irle bien con estas políticas).

La misión de los países menos desarrollados en la actualidad es en cierta forma más fácil que aquella a la que se enfrentaron Europa y Estados Unidos cuando se industrializaron en el siglo XIX: sencillamente tienen que ponerse al día, más que avanzar en territorio desconocido. Sin embargo, la misión ha demostrado ser inalcanzable en casi todos los países de fuera de Asia —el ejemplo de mayor éxito de desarrollo económico que nunca se ha visto en el mundo—. Su éxito ha sido tan espectacular —y durante tanto tiempo— que es fácil considerarlo normal. Pero el crecimiento de Asia habría sorprendido a muchos expertos de las décadas de 1950 y 1960, como el economista Gunnar Myrdal, galardonado con el Premio Nobel, que afirmaba que las expectativas de Asia eran realmente poco prometedoras⁴. El saber convencional de entonces consideraba que países como Corea debían dedicarse a lo que se les daba mejor: cultivar arroz. El milagro del Este asiático muestra que es posible un desarrollo rápido —y un crecimiento con equidad del que se beneficien

tanto los ricos como los pobres—, aunque no se den unas condiciones concretas previas. Los fracasos en otros lugares muestran que el desarrollo no es algo automático.

Llama la atención la diferencia de resultados entre distintas regiones. Mientras que el Este asiático presentó un crecimiento del 5,9 por ciento a lo largo de los últimos treinta años (6,5 por ciento durante los últimos quince años), Latinoamérica y África han estado inmersas en una carrera por la tasa de crecimiento global más baja, con un nivel de renta per cápita en el caso del África subsahariana que desciende una media del 0,2 por ciento anual desde los últimos treinta años⁵. Pero Rusia supera ambos casos, pues ha visto cómo su renta ha disminuido desde que se iniciara su transición del comunismo a la economía de mercado en un 15 por ciento; la renta per cápita disminuyó en realidad un 40 por ciento en la primera década, pero la economía rusa ha comenzado por fin a crecer de nuevo en los últimos cinco años.

El Este asiático

La globalización —en forma de crecimiento basado en la exportación— contribuyó a sacar a los países del Este asiático de la pobreza. La globalización lo hizo posible, dando acceso a los mercados internacionales así como a la tecnología que posibilitó unos aumentos inmensos de la productividad. Pero estos países gestionaron la globalización: fue su capacidad para sacar partido de la misma, sin que ésta se aprovechara de ellos, lo que explica su éxito.

Estos países consiguieron a la vez crecimiento y estabilidad: algunos no habían tenido ni un solo año de crecimiento negativo durante casi un cuarto de siglo, otros tuvieron algún año malo; en este sentido, sus resultados fueron mejores que los de cualquier país desarrollado. Incluso durante la crisis de 1997-1998, China y Vietnam continuaron creciendo. China aplicó macropolíticas expansionistas estándares (no las recomendadas por el FMI en otros lugares del Este asiático) y vio cómo su crecimiento descendía a un respetable 7 por ciento antes de remontar a niveles más elevados del 8 por ciento y el 9 por ciento. (Hay quien piensa que estas cifras infravaloran el verdadero crecimiento). Si considerásemos a las provincias chinas como países distintos —con poblaciones que a

eran los 50 millones de habitantes son mucho más gran-
 la mayoría de los países del mundo — la mayoría de los paí-
 ses con más rápido crecimiento del mundo estarían en China⁶.

Es importante señalar que el Estado se encargó de que los bene-
 ficios del crecimiento no fueran sólo para unos pocos, sino que se re-
 partieran de manera amplia⁷. No se centraron sólo en la estabilidad
 de precios, sino en una verdadera estabilidad, asegurándose de que
 se crearan nuevos puestos de trabajo al mismo ritmo con el que se in-
 corporaban más personas al mercado de trabajo. La pobreza dismi-
 nuyó de manera espectacular — en Indonesia, por ejemplo, la tasa
 de pobreza (del tipo un dólar al día) descendió del 28 por ciento
 al 8 por ciento entre 1987 y 2002⁸ — mientras que la salud y la espe-
 ranza de vida mejoraron y la alfabetización casi se universalizó. En
 1960, la renta per cápita de Malasia era de 784 dólares (en dólares es-
 tadounidenses de 2000), ligeramente más baja que la de Haití en ese
 momento. En la actualidad, supera los 4.000 dólares. El nivel educati-
 vo medio de Corea del Sur en 1960 era de menos de cuatro años; hoy,
 este país es líder en industrias de tecnología punta como la produc-
 ción de chips, y su nivel de renta se ha multiplicado por dieciséis en
 los últimos cuarenta años⁹. China emprendió el camino más tarde,
 pero sus logros, en cierto sentido, han sido incluso más espectacular-
 res. Las rentas se han multiplicado por más de ocho desde 1978; la
 pobreza extrema, un dólar al día, se ha reducido en tres cuartos¹⁰.

Pero, aunque estos países con economía de «mercado» se halla-
 ban profundamente implicados en la globalización, sus propios
 mercados distaban mucho de ser libres. La globalización se medía
 y programaba y el Estado intervenía en la economía con cautela,
 pero extendiéndose a todas sus actividades. Por supuesto, hicieron
 las cosas normales que se esperan del Estado. Ampliaron la educa-
 ción primaria y la superior de manera simultánea, porque eran
 conscientes de que el éxito exigía tanto la alfabetización universal
 como unas élites capaces de absorber la tecnología punta. Invirtie-
 ron mucho en infraestructuras como puertos, carreteras y puentes,
 que facilitaron el transporte de mercancías para reducir los costes
 en las exportaciones.

También fueron más allá de lo que suele hacer comúnmente el
 Estado. Los gobiernos del Este asiático desempeñaron un impor-

tante papel en la planificación y el progreso tecnológico, pues eli-
 gieron los sectores a desarrollar por sus países, en lugar de dejar
 que decidiera sólo el mercado. Desde la década de 1960 en adelan-
 te, estos países hicieron grandes esfuerzos para desarrollar las in-
 dustrias locales. Las inversiones en el sector de tecnología punta
 ayudaron a Taiwán, Corea y Malasia a convertirse en los principales
 fabricantes de productos electrónicos, ordenadores y chips. Ade-
 más, llegaron a situarse entre los mejores productores del mundo
 de mercancías tradicionales como acero y plásticos.

La intención del Estado no era superar al mercado —escogiendo
 mejor que el mercado a los ganadores—. Pero se dieron cuenta de
 que a menudo podían tener más éxito: los avances tecnológicos en
 un ámbito podían contribuir a estimular el crecimiento de otro. Se
 dieron cuenta de que los mercados no solían conseguir coordinar
 bien las nuevas actividades: las empresas que usan plásticos no se
 desarrollarían sin un proveedor local de este material, pero era de-
 masiado arriesgado para cualquier empresa producir plástico sin
 tener garantizada la demanda para sus productos. También se die-
 ron cuenta de que los bancos solían estar menos interesados en dar
 créditos a las nuevas industrias que en proporcionar financiación
 para la especulación inmobiliaria o (como suele suceder en los paí-
 ses en vías de desarrollo) simplemente dar créditos al Estado.

Los economistas venían hablando desde hacía mucho tiempo
 de la importancia del ahorro y la inversión para el crecimiento,
 pero antes de que el Este asiático se pusiera manos a la obra, los di-
 señadores de políticas económicas se limitaban a dejarlo en manos
 del mercado. Puede que los economistas se lamentasen del bajo
 nivel de ahorro, pero pensaban que el Estado poco podía hacer.
 Los gobiernos del Este asiático mostraron que no era cierto. El di-
 nero para realizar sus inversiones procedía de su propia población,
 puesto que el Estado promovía el ahorro; y de este modo estos paí-
 ses no tenían que depender de la circulación volátil de capital pro-
 cedente del extranjero. Casi todos los países de la región ahorra-
 ban un 25 por ciento o más del PIB; en la actualidad, China cuenta
 con una tasa de ahorro nacional que supera el 40 por ciento del
 PIB, frente al 14 por ciento de Estados Unidos. En Singapur, el 42
 por ciento de los ingresos salariales se invirtieron de manera siste-

mática en un «fondo de previsionales». En otros países, como Japón, instituciones de ahorro públicas, que penetraron enormemente en el entorno rural, proporcionaron a la gente un medio seguro y cómodo de ahorrar.

Todos estos países creían en la importancia de los mercados, pero se dieron cuenta de que éstos se tenían que crear y gobernar y de que a veces las empresas privadas no siempre hacen lo que sería necesario hacer. Si la banca privada no establece sucursales en el medio rural para depositar los ahorros, el Estado debe intervenir. Si la banca privada no ofrece créditos a largo plazo, el Gobierno debe intervenir. Si la empresa privada no proporciona las materias primas básicas para la producción —como acero y plástico— el Estado debería intervenir si es capaz de hacerlo de manera eficaz. Corea y Taiwán mostraron que era posible; el Gobierno coreano procedió de manera cauta, pero, tras determinar que podía realizar inversiones rentables, siguió adelante y creó, en 1968, una de las compañías siderúrgicas más productivas del mundo. Anteriormente, en 1954, el gobierno de Taiwán contribuyó a establecer la Corporación de Plásticos de Formosa que ha tenido tanto éxito.

Aunque la mayor parte de la región se liberalizó —con la apertura de mercados y la reducción de regulaciones estatales—, lo hizo a paso muy lento, a un ritmo coherente con la capacidad de las economías para afrontar este proceso. Aunque los gobiernos asiáticos se centraban en el crecimiento basado en las exportaciones, sobre todo en los primeros momentos de su desarrollo, limitaron las importaciones que pudiesen socavar la producción industrial y la agricultura locales.

Algunos países, como China, Malasia y Singapur, invitaron a inversores extranjeros; otros, sobre todo Corea del Sur y Japón, se sintieron más cómodos sin ellos, y también consiguieron crecer. Incluso los que invitaron a los inversores extranjeros se aseguraron de que estas empresas invitadas transfiriesen tecnología y formaran a los trabajadores locales, de modo que contribuirían al esfuerzo de la nación por desarrollarse. Malasia no se limitó a ceder su petróleo a compañías petroleras extranjeras, sino que hizo que contribuyeran a desarrollar sus recursos, manteniendo una actitud de aprendizaje; en la actualidad es la compañía petrolera de propiedad públi-

ca, Petronas, la que proporciona formación a otros países en vías de desarrollo. Al dirigir su propia compañía petrolera, consiguió garantizar que buena parte del valor de los recursos permaneciera en Malasia, en lugar de enviarse al extranjero como beneficios.

El debate sobre la liberalización del mercado de capitales era más tendencioso. Aunque abrieron sus mercados a la inversión a largo plazo, los dos gigantes asiáticos —la India y China— restringieron la circulación de capital a corto plazo. Se dieron cuenta de que no se podían construir fábricas y generar empleos con dinero que entra y sale de la noche a la mañana. Conocían el historial de inestabilidad que había acompañado a estos flujos, un riesgo que no conllevaba una contrapartida evidente.

Con su elevada tasa de ahorro, los países del Este asiático casi no necesitaban capital complementario. Pero durante la década de 1980, muchos de estos países —quizá al sucumbir a la presión ejercida por el FMI y el Tesoro de Estados Unidos— abrieron sus mercados a la libre circulación de capital. Durante algún tiempo éste entró, pero entonces cambiaron las tornas y desapareció. Como resultado se produjo una crisis que se extendió por toda la región e incluso más allá. En 1997 los especuladores atacaron la moneda tailandesa, el baht, lo cual provocó que comenzara a caer en picado a principios de julio. Los bancos extranjeros retiraron sus créditos a Corea. Indonesia tuvo que enfrentarse a problemas con los bancos y los especuladores. Los bancos centrales de la región gastaron miles de millones de dólares intentando apuntalar su moneda. Cuando se quedaron sin fondos recurrieron al FMI, pero éste sólo ofreció dinero a cambio de una larga lista de condiciones, que incluía recortes del gasto público, aumento de los impuestos y mayores tasas de interés. Cuando los bancos centrales elevaron los tipos de interés, las empresas locales vieron que no eran capaces de hacer frente al pago de estos intereses. Se produjeron quiebras masivas y la crisis monetaria derivó en una crisis bancaria.

Fue una época terrible: hubo disturbios y agitación social en Indonesia, hombres de negocios desempleados vagando por los parques de Seúl porque les daba demasiada vergüenza decir a sus esposas que ya no tenían oficina a la que ir y personas que vendían su ropa y sus utensilios domésticos en las calles de Bangkok. Mucha

gente volvió al campo a vivir con su familia porque no podía encontrar trabajo en la capital. Los coreanos hicieron cola para entregar sus joyas de oro a fin de que el gobierno pudiera fundirlas y usarlas para pagar parte de la deuda nacional.

Las políticas del FMI no lograron estabilizar las monedas; sólo consiguieron que la economía fuera todavía peor que si las cosas se hubieran hecho de otra manera —como la teoría económica es-tándar había predicho—. Quienes critican al FMI sostienen que las políticas en realidad no se diseñaron para proteger a los países de la recesión, sino para proteger a los prestamistas; su objetivo era reconstruir de inmediato las reservas para que los acreedores internacionales pudieran recibir sus pagos. De hecho, los países restablecieron enseguida sus reservas e incluso se las apañaron para devolver al FMI, en unos pocos años, el dinero que adeudaban.

La mayor parte de Asia se ha recuperado, pero la crisis fue pejudicial e innecesaria. El Este asiático ha aprendido que, si bien la globalización, bien gestionada, les ha proporcionado una prosperidad enorme, también provoca la devastación económica cuando significa abrir sus mercados a flujos especulativos desestabilizadores. Al reflexionar sobre lo que ha enseñado esta experiencia brutal, los técnicos de la administración han llegado a rechazar todavía con más firmeza el fundamentalismo de mercado del Consenso de Washington, que abría sus mercados a los estragos de los especuladores. Y han puesto más énfasis en la equidad y las políticas para ayudar a los pobres. El crecimiento se ha recuperado, pero estos estudiantes de la «promoción de 1997» no han olvidado lo que han aprendido.

Latinoamérica

El Este asiático demostró el éxito de una trayectoria significativamente distinta a la del Consenso de Washington, con un papel para el Estado mucho más amplio que el papel minimalista que permitía el fundamentalismo de mercado. Mientras, Latinoamérica adoptaba las políticas del Consenso de Washington con más entusiasmo que cualquier otra región (de hecho, el término se acuñó por primera vez en referencia a políticas recomendadas para esta región). Si unimos los fracasos de Latinoamérica y los éxitos del

Este asiático, éstos proporcionan las mejores razones para rechazar el Consenso de Washington.

En décadas anteriores, Latinoamérica tuvo un éxito considerable con fuertes políticas públicas de carácter intervencionista, que no eran ni tan depuradas como las utilizadas en el Este asiático ni tan sutiles, puesto que se centraban más en la restricción de las importaciones que en la expansión de las exportaciones. Se establecieron aranceles elevados para ciertas importaciones, con el fin de promover el desarrollo de las industrias locales —una estrategia que suele denominarse sustitución de importación—. Aunque su éxito no igualó el del Este asiático, la renta per cápita de Latinoamérica siguió creciendo una media de más del 2,8 por ciento anual desde 1950 a 1980 (un 2,2 por ciento entre 1930 y 1980)¹¹. Brasil, cuyo Estado intervino de manera más agresiva en la economía, creció una media del 5,7 por ciento durante el medio siglo que comenzó en 1930.

En 1980, Estados Unidos, haciendo frente a su propio problema de inflación, impulsó aumentos de la tasa de interés que llegaron a superar el 20 por ciento. Estos tipos repercutieron sobre los créditos a Latinoamérica, provocando la crisis de la deuda latinoamericana de principios de la década de 1980, cuando México, Argentina, Brasil, Costa Rica y muchos otros países no consiguieron pagar su deuda. Como resultado de esta crisis, la región sufrió tres años de declive y diez años de estancamiento, unos resultados tan pobres que llegó a conocerse como la década perdida.

Fue en este periodo cuando las políticas económicas latinoamericanas cambiaron de manera radical y muchos países adoptaron las políticas del Consenso de Washington. El énfasis que éste ponía en la lucha contra la inflación tenía sentido a causa de su aumento en muchos países. Sus gobiernos no habían cumplido bien su misión y el llamamiento del Consenso de Washington —que minimizaba el papel del Estado— era comprensible. Cuando países como Argentina adoptaron las políticas del Consenso de Washington, les llovieron los elogios. Cuando los precios volvieron a estabilizarse y se reanudó el crecimiento, el Banco Mundial y el FMI se atribuyeron el mérito del éxito; de este modo el Consenso de Washington acertó. Pero, como ocurrió al final, el crecimiento no era sosteni-

ble. Se basaba en fuertes préstamos extranjeros y en privatizaciones que liquidaban los bienes nacionales a favor de extranjeros —y los beneficios correspondientes no se invertían—. Se produjo un auge del consumo. El PIB aumentó, pero la riqueza nacional disminuyó. El crecimiento duró siete años, a los que siguieron la recesión y el estancamiento. El crecimiento en la década de 1990 sólo fue la mitad del de las décadas previas a 1980 y el crecimiento que se produjo benefició de manera desproporcionada a los ricos.

Mientras que el Este asiático experimentó una reducción enorme de la pobreza, el progreso en América Latina fue mínimo. En este sentido, es de justicia decir que existe una desilusión generalizada en Latinoamérica con respecto al Consenso de Washington: un consenso creciente contra éste, que se refleja en la elección de gobiernos de izquierda en Brasil, Venezuela y Bolivia. A menudo se ha censurado a estos gobiernos por ser populistas, porque prometen dar educación y atención sanitaria a los pobres y esforzarse por conseguir políticas económicas que no se limiten a lograr el crecimiento, sino que también garanticen que sus frutos se repartan de manera más amplia. Parece natural —no un error— que en una democracia los políticos procuren aumentar el bienestar del ciudadano medio; y es evidente que las políticas anteriores no consigieron dar respuesta a las necesidades legítimas del ciudadano medio, aunque a las clases acomodadas les fuera muy bien. Es demasiado pronto para decir si conseguirán cumplir esas promesas. El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, parece haber logrado dotar de servicios educativos y sanitarios a los barrios de Caracas, que tan poco habían visto los beneficios de ese rico patrimonio de este país que es el petróleo. Si estos líderes no logran cumplir sus promesas, resulta difícil predecir la reacción de los descontentos.

Países en proceso de transición desde el comunismo

Al mismo tiempo que los logros del Este asiático son mucho mayores de lo que indican las cifras espectaculares del PIB, los fracasos de Rusia y la mayoría de los demás países en proceso de transición del comunismo al capitalismo son mucho más profundos de lo que muestran los datos del PIB. La disminución de la esperanza de vida —en Rusia se redujo sorprendentemente en cuatro

años entre 1990 y 2000— confirmó la impresión de una miseria que iba en aumento¹². (En el resto del mundo la esperanza de vida está creciendo). El crimen y el desorden se extendieron por todas partes.

Tras la caída del Muro de Berlín, se albergaba la esperanza de que la democracia y la prosperidad económica llegasen a la antigua Unión Soviética y sus estados satélites. Los asesores occidentales se apresuraron a ir a Europa del Este para guiar a estos países en sus respectivas transiciones. Muchos creyeron, erróneamente, que se precisaba una «terapia de choque», que la transición a un capitalismo al estilo occidental debería producirse de la noche a la mañana a través de una privatización y liberalización rápidas. La liberalización instantánea de los precios trajo consigo —como era de prever— una hiperinflación. Los precios en Ucrania llegaron a aumentar en un momento dado en una tasa del 3.300 por ciento anual. Para reducir la hiperinflación se recurrió a una política monetaria ajustada (tipos de interés altos unidos a poco crédito disponible) y a austeridad fiscal (presupuestos ajustados); también hundieron las economías, que fueron cayendo en recesiones y crisis profundas. Entretanto, a través de esas rápidas privatizaciones, estos países fueron vendiendo sus bienes más preciados por valor de cientos de miles de millones de dólares, dando pie a la creación de una nueva clase de oligarcas que se llevaron el dinero fuera del país con mucha más rapidez que la empleada por el FMI para inyectar sus miles de millones en ayudas. Se liberalizó el mercado de capitales creyendo equivocadamente que así se promovería la entrada de dinero. Por el contrario, lo que se produjo fue una fuga masiva de capital, incluida la famosa compra del club de fútbol del Chelsea y numerosas propiedades en el Reino Unido por uno de los oligarcas: Roman Abramovich. Como es natural, a los rusos de a pie les resultaba difícil comprender cómo contribuía esto al crecimiento de Rusia. Era como si los asesores creyeran que abriendo una jaula se anima a los pájaros a meterse dentro, en lugar de animar a salir a los que están dentro.

Quando era economista jefe del Banco Mundial, tuvimos un intenso debate acerca de estas privatizaciones. Yo me contaba entre quienes estaban preocupados por el hecho de que las privatizacio-

nes rápidas no sólo generasen rentas públicas más bajas a estados que necesitaban desesperadamente dinero, sino que también socavarán la confianza en la economía de mercado. Sin leyes adecuadas concernientes a gobernanza corporativa, puede haber un robo de los bienes corporativos por parte de los empresarios; se estaría incentivando la desaparición de activos más que la creación de riqueza. También me preocupaba la enorme desigualdad que podrían generar estas privatizaciones. Otros decían: no hay de que preocuparse, que se limiten a privatizar con la mayor rapidez posible; los nuevos propietarios ya se asegurarán de que los recursos se usen bien y así crecerá la economía. Por desgracia, lo que sucedió en Rusia y otros lugares fue peor de lo que yo había temido. Aunque los asesores del FMI, del Tesoro estadounidense y de otros lugares dijeron al Gobierno ruso una y otra vez que la privatización conduciría al crecimiento y la inversión, el resultado fue decepcionante: la producción cayó en un tercio.

Las privatizaciones rápidas y corruptas de Rusia desencadenaron un círculo vicioso. Las exiguas cantidades que percibió el Estado condujeron al cuestionamiento de la legitimidad de la transferencia de recursos públicos al sector privado. Los inversores —los que adquirieron los bienes— consideraron, con razón, que sus derechos de propiedad no estaban garantizados, que un nuevo Gobierno podría, ante la presión popular, invertir la privatización. Como consecuencia, limitaron sus inversiones y sacaron fuera del país todos los beneficios que pudieron, lo cual provocó que el proceso de privatización decepcionara más aún, haciendo que los derechos de propiedad estuvieran aún menos seguros. La liberalización del mercado de capitales impulsada por el FMI empeoró las cosas porque hizo que los oligarcas, que habían despojado de sus activos a las corporaciones que controlaban, tuvieran más facilidades para llevarse su dinero fuera, a lugares donde ya sí se garantizaban los derechos de propiedad. Disfrutaban de los beneficios de estructuras legales débiles en su país y de una protección sólida de la propiedad en el extranjero.

Algunos de los que visitaron Moscú en esos primeros momentos de la transición pensaron que estaba siendo un éxito. Las tiendas estaban llenas de productos y las carreteras de coches. Pero esos productos eran mercancías de lujo importadas para los nuevos

ricos que se las habían arreglado para que una enorme cantidad de los bienes del Estado cayera en sus manos privadas; mientras unos cuantos conducían Mercedes y disfrutaban de la Nueva Rusia, millones de personas veían cómo sus exiguas pensiones se reducían hasta caer incluso por debajo del nivel de subsistencia.

Hoy en día existe un amplio acuerdo en que la rapidez de las reformas acometidas en el que fuera bloque de los países soviéticos fue un error. Las privatizaciones se llevaron a cabo antes de que se establecieran regulaciones adecuadas y leyes fiscales fuertes. A medida que los ingresos de la Hacienda pública se reducían, el gasto en sanidad e infraestructuras se desplomaba. Uno de los legados del pasado ruso era un sistema educativo de elevada calidad, pero enseguida se deterioró cuando los presupuestos se vieron recortados. Al mismo tiempo, se abandonaron las antiguas redes de seguridad social. Los resultados fueron terribles: la pobreza en los antiguos países del bloque soviético se multiplicó por diez entre 1987 (poco antes del comienzo de la transición) y 2001. El contraste entre las demandas de los partidarios del libre mercado, que pedían una liberación de fuerzas que produciría una prosperidad récord, y el aumento sin precedentes de la pobreza que realmente tuvo lugar, no podría ser mayor.

Algunos países, como Polonia y Eslovenia, gestionaron mejor la transición, en parte debido a que no adoptaron tan al pie de la letra la terapia de choque¹³. A los países de Europa del Este en su conjunto no les fue mal en general, en mi opinión, debido a la expectativa de entrar a formar parte de la Unión Europea. Esto les obligó a adoptar con rapidez una estructura legal sólida, lo cual tranquilizó a los inversores. Con su incorporación a la Unión Europea conseguían acceder a un mercado enorme —y sus salarios bajos, combinados con su fuerza de trabajo de elevada cualificación, les proporcionaba una clara ventaja—.

Los países del bloque soviético no fueron los únicos en emprender la transición desde el comunismo. China y Vietnam, aunque continuaron manteniendo un régimen político comunista, también comenzaron a dirigirse hacia una economía de mercado, y el contraste fue asombroso. Mientras que las rentas en Rusia caían en picado —un tercio entre 1990 y 2000— las rentas en estos países se

elevaron, aumentando en un 135 por ciento en China y un 75 por ciento en Vietnam. Rechazaron la terapia de choque a cambio de una transición más lenta y suave hacia la economía de mercado. Actualmente, la vitalidad de sus economías indica que la tortuga ha alcanzado a la liebre.

El abismo que media entre los resultados obtenidos por China y Rusia ha puesto a la defensiva a los partidarios de la terapia de choque —cambio rápido, con poca sensibilidad hacia los costes sociales y poco interés por los requisitos previos que hacen que una economía de mercado funcione¹⁴—. Dicen que la labor de China era más fácil porque era un país menos desarrollado y sobre todo agrario. Pero el desarrollo es en sí mismo difícil —las trayectorias exitosas fuera del Este asiático son raras— y los defensores de la terapia de choque nunca han explicado de forma adecuada por qué la combinación de dos problemas difíciles, desarrollo y transición, debería haber hecho la labor más fácil. A muchos de los países menos desarrollados del antiguo bloque soviético que adoptaron esta terapia de choque les fue tan mal como a la propia Rusia; las economías fundamentalmente agrícolas de Mongolia y Moldavia mostraron un declive aún mayor. Los países que obtuvieron mejores resultados, como Kazajistán, se lo debieron al petróleo.

África

Estuve en África Oriental en los primeros momentos de la independencia, a finales de la década de 1960. Se vivía un sentimiento de euforia, aunque los países eran conscientes de que el colonialismo les había dejado mal preparados para el desarrollo y la democracia. No tenían ni pizca de experiencia de gobierno autónomo —contaban con pocos individuos cualificados y los países carecían de la infraestructura institucional necesaria para la democracia y la infraestructura física necesaria para el crecimiento—. En Uganda, los británicos habían apoyado a Idi Amin dentro del ámbito militar, preparándolo así para ser uno de los líderes del futuro. Aunque puede decirse que el legado británico era una maravilla si se compara con la historia sangrienta de las actividades de Bélgica en el Congo.

Apenas resulta sorprendente que en la década de 1980 muchos países africanos se enfrentaran a tiempos difíciles. Cada país tiene

su historia: dictadores corruptos y a menudo despiadados en Uganda, Congo, Kenia y Nigeria; políticas de «socialismo africano» bien intencionadas y casi siempre honestas, pero con muchos fallos, en Tanzania; o políticas macroeconómicas mal encauzadas en Costa de Marfil. En la década de 1980, muchos se dirigieron al Banco Mundial y al FMI en busca de ayuda. Les proporcionaron apoyo —sobre todo créditos más que subvenciones— pero ligado a condiciones rígidas a apoyar su «ajuste estructural». Sin embargo, con demasiada frecuencia, las condiciones no se orientaron bien y los proyectos para los cuales se prestó el dinero no se diseñaron adecuadamente. Se exigió a los países receptores de préstamos que adaptaran su estructura económica al fundamentalismo de mercado del FMI, es decir, a las políticas del Consenso de Washington. La liberalización abrió los mercados africanos a los productos de países extranjeros, pero los países africanos tenían poco que vender en el exterior. La apertura de los mercados de capitales no dio lugar a la entrada de capital; a los inversores les interesaba más extraer los abundantes recursos naturales de África. A menudo, las exigencias del FMI conllevaron la austeridad fiscal; aunque todos los países tenían que aprender a vivir dentro de sus posibilidades, el FMI fue mucho más allá de lo que era necesario. Impuso limitaciones que impedían a los países receptores de créditos hacer buen uso de la cantidad limitada de ayuda extranjera que recibían. En Etiopía, por ejemplo, el Fondo llegó a exigir que el país ignorase la ayuda extranjera para calcular su presupuesto estaba equilibrado; de hecho, esta ayuda se empleó en aumentar las reservas y no en construir hospitales, escuelas o carreteras. De modo que no resulta sorprendente que las políticas no lograran el objetivo de alcanzar el crecimiento. Pero la carga de la deuda siguió estando presente.

En la década de 1990, muchos países africanos, incluidos Nigeria, Kenia, Tanzania, Uganda, Etiopía y Ghana, tuvieron nuevos líderes que parecían más comprometidos que los antiguos a la hora de poner en marcha buenas políticas económicas. El déficit y la inflación se mantuvieron bajo control. Algunos, como Olusegun Obasanjo, en Nigeria, Yoweri Museveni en Uganda, Benjamin Mkapa en Tanzania y Meles Zenawi en Etiopía, tomaron medidas firmes contra la corrupción; aunque no consiguieran eliminarla por com-

pleto, hicieron progresos notables en este sentido. Uganda y Etiopía experimentaron periodos de crecimiento: Etiopía creció más de un 6 por ciento anual entre 1993 y 1997, cuando estalló la guerra con la vecina Eritrea; Uganda creció, de media, más del 4 por ciento anual entre 1993 y 2000. Algunos países dieron pasos importantes hacia la mejora de la alfabetización y, si no llega a ser por la epidemia de sida, se hubiesen producido mayores avances en sanidad y esperanza de vida. Pero incluso estos países exitosos no consiguen atraer mucha inversión extranjera. Los amplísimos mercados asiáticos, con sus trabajadores mucho más formados, sus mejores infraestructuras, sus economías en rápido crecimiento, eran sencillamente más atractivos para la mayoría de las multinacionales.

Aunque la economía de África no creciese, su población sí lo hacía. África había sido un continente con abundancia de tierra, que mantenía su productividad gracias al barbecho prolongado. Pero con la nueva presión poblacional esto ya no era posible. La productividad de la agricultura se redujo y creció la pobreza. Una vez más, la globalización pasaba de largo por África. Del mismo modo que incluso los países con buenas políticas macroeconómicas no consiguieron atraer inversiones, la Revolución Verde, que aumentó enormemente la producción agrícola en Asia, también pasó de largo por África. En la actualidad, la productividad agrícola es un tercio de la de Asia. Y si esto no fuera suficiente, la epidemia de sida la golpeó de manera devastadora. Incluso países como Botsuana que gestionaba bien su economía y ahorraba recursos —creciendo un 9 por ciento anual durante casi cuatro décadas desde su independencia de Gran Bretaña— se enfrentó a retrocesos en esperanza de vida. Como resultado, en los primeros años del siglo XXI, como hemos visto, la cantidad de personas en situación de pobreza en África se ha duplicado con respecto a los niveles de las dos décadas anteriores.

Asia del Sur

Durante las dos décadas anteriores, a excepción de una crisis económica a principios de la década de 1990, la India —país con unos 1.100 millones de habitantes— creció a un ritmo del 5 por ciento o más anual. En 2006 se espera que crezca el 8 por ciento.

A lo largo de varias décadas después de la independencia, las doctrinas socialistas prevalecieron y la economía se estancó. Pero, incluso en esa época, el Gobierno estaba sembrando las semillas del éxito futuro. Creó una serie de institutos de tecnología y ciencia, es decir, inversiones en educación e investigación que por fin darían fruto en el nuevo milenio. El surgimiento de Bangalore como capital del sector de la tecnología informática de la India se remonta a la creación del Instituto Indio de Ciencia en 1909, en terrenos donados por el maharajá de Mysore y fundado por el magnate de la industria J. N. Tata.

La Revolución Verde de la década de 1970, que promovió el uso de mejores técnicas agrarias y nuevas semillas, aumentó considerablemente la producción. En realidad no hubo un despegue económico, hasta principios de la década de 1980, cuando el Gobierno acabó con su abierta hostilidad hacia los negocios y abolió muchas restricciones que obstaculizaban el sector privado¹⁵. Las liberalizaciones de principios de la década de 1990 fueron claves a la hora de dar continuidad al ímpetu de las reformas anteriores, pero, aunque el Gobierno abrió el país a la inversión extranjera directa, mantuvo restricciones a los flujos de capital a corto plazo. No ha sido hasta 2006, quince años después del comienzo de las reformas liberalizadoras, cuando se ha empezado a debatir sobre la posibilidad de ajustar —no eliminar— estas restricciones.

La creación de Internet demostró ser el punto de inflexión más importante. La nueva tecnología significó que por fin la India podría recoger los frutos de sus inversiones a largo plazo en educación y la falta de adecuación de las infraestructuras apenas constituía un obstáculo. Las oportunidades que creó la burbuja económica norteamericana de la década de 1990 también ayudó, de manera indirecta¹⁶. Mientras la tecnología redujo el coste de la comunicación, la inversión cuantiosa y masiva en telecomunicaciones lo redujo aún más, así como el incremento de capacidad de los cables que surcan el fondo del Pacífico y los satélites. Lo normal es que las empresas que piensan en la posibilidad de invertir en un país en vías de desarrollo sopesen una larga lista de ventajas y desventajas: los salarios pueden ser bajos en comparación con los de los países desarrollados, pero la carencia de infraestructuras suele implicar costes de transporte más elevados,

así como suministro de electricidad y de servicios de comunicación poco fiables y caros. Lo que diferenciaba al nuevo sector de tecnología punta de la India era que estos problemas de infraestructura o eran irrelevantes (el coste del transporte no importaba) o se podían evitar. Las compañías construyeron sus propios generadores para eludir el errático suministro local de electricidad. Los satélites que podían conectar en un nanosegundo a las empresas de la India con las de Silicon Valley u otros lugares de Europa y Estados Unidos implicaban que podían efectuarse llamadas a todo el mundo sin depender del poco fiable sistema telefónico de la India.

De hecho, el éxito de la India tiene mucho en común con el de China. En ambos países, está aflorando una clase media formada por varios cientos de millones de personas que comienzan a disfrutar de la calidad de vida que tienen los occidentales desde hace tanto tiempo, y en ambos países continúa habiendo grandes diferencias entre ricos y pobres. La India tuvo peores resultados que China a la hora de reducir la pobreza, pero ha tenido mucho más éxito en lo que se refiere a prevenir el aumento de la desigualdad, las diferencias entre regiones y entre los más ricos y el resto de la población. No obstante, tanto China como la India, aunque siguen alcanzando nuevas cotas de éxito, reconocen que no pueden continuar como hasta ahora. Ambos gobiernos se han comprometido a concentrarse en ayudar al sector rural atrasado; ambos se preocupan por crear nuevos puestos de trabajo para los trabajadores que se incorporan al mercado laboral (en realidad, la India ha creado un programa de garantía laboral para las zonas rurales). Ambos países reconocen la importancia de la tecnología y la educación en el mercado competitivo global y saben que esto requerirá fortalecer sus ya voluminosas inversiones en educación —en la actualidad Asia triplica el número de nuevos graduados en ingeniería y ciencia de Estados Unidos—. Su reto consiste en mejorar la calidad al mismo tiempo que la cantidad.

Actualmente, los países en vías de desarrollo de todo el mundo se fijan en Asia, en los ejemplos de éxito, para ver qué pueden

aprender. No resulta sorprendente que el apoyo global al Consenso de Washington haya menguado. Sus fracasos son evidentes en todo el mundo, en África, Latinoamérica y en las economías en transición. La prueba más patente se produjo en la transición del comunismo a la economía de mercado; quienes siguieron el Consenso de Washington prácticamente fracasaron en todos los países. En el mejor de los casos, consiguieron un crecimiento reducido; en el peor, sufren un aumento de la desigualdad y la inestabilidad. E incluso la democracia parece menos segura.

UNA VISIÓN DEL DESARROLLO

Dentro de la serie de estadísticas y anécdotas que describen a los países en vías de desarrollo —algunas completamente deprimentes, otras enormemente esperanzadoras— es importante recordar el panorama general: éxito significa un desarrollo sostenible, equitativo y democrático que se centre en aumentar el nivel de vida, no sólo el PIB medible. Por supuesto que la renta es una parte importante del nivel de vida, pero también lo es la salud (medida, por ejemplo, por la esperanza de vida y la mortalidad infantil) y la educación¹⁷. El rey de Bután habló de una «gran felicidad nacional», GFN, cuando buscó estrategias para mejorar la educación, la sanidad y la calidad de vida tanto en las zonas rurales como en las ciudades, al mismo tiempo que se mantenían los valores tradicionales.

El PIB es una manera cómoda de medir el crecimiento económico, pero no se trata de lo único que define el desarrollo. El crecimiento debe ser sostenible. Todo el mundo sabe que por estudiar intensamente para un examen puedes obtener un título, pero lo que aprendes se olvida pronto. Puedes conseguir que aumente el PIB destrozando el entorno, agotando los recursos naturales escasos, recibiendo créditos extranjeros, pero este tipo de crecimiento no es sostenible. Papúa Nueva Guinea está talando sus bosques tropicales, hábitat de una inmensa variedad de especies; las ventas elevan su PIB hoy, pero dentro de veinte años no habrá nada más que talar¹⁸.

No obstante, debido a que el PIB es relativamente fácil de medir, se ha convertido en una obsesión para los economistas. El

problema es que aquello que medimos es aquello que nos esforzamos por conseguir. En algunos casos, el incremento del PIB se presenta asociado a la reducción de la pobreza, como sucedió en el Este asiático. Pero esto no fue algo casual: los gobiernos diseñaron políticas que garantizaran que los pobres también se beneficiaran. En otros lugares, el crecimiento se ha presentado unido con frecuencia a un aumento de la pobreza y en ocasiones a una reducción de la renta para los miembros de las clases medias. Esto fue lo que ocurrió en Estados Unidos: entre 1999 y 2004, la renta media disponible se elevó en un 11 por ciento en términos reales, pero la renta del hogar medio —la renta de la familia que se sitúa en la posición intermedia, la verdadera familia de clase media— cayó unos 1.500 dólares, deflactado en torno al 3 por ciento. En Latinoamérica, entre 1981 y 1993, mientras que el PIB aumentaba un 25 por ciento, la cantidad de población que vivía con menos de 2,15 dólares al día pasó del 26,9 por ciento al 29,5 por ciento. Si toda la sociedad en su conjunto no comparte el crecimiento económico, entonces es que el desarrollo ha fracasado.

Los gobiernos del Este asiático se dieron cuenta de que el éxito necesitaba estabilidad social y política y que ésta a su vez requiere tanto niveles elevados de empleo como una desigualdad limitada. No sólo no se fomentó el consumo de bienes de lujo, sino que también se evitaron las grandes diferencias salariales. En China, al menos en las primeras fases de desarrollo, los directivos no recibían más del triple de los ingresos de un trabajador cualquiera; en Japón, diez veces más. (En cambio, en los últimos años la remuneración de los directivos en Estados Unidos ha sido varios cientos de veces superior al salario de los trabajadores ordinarios¹⁹.)

Creo que es importante que los países se concentren en la equidad, en asegurarse de que todos compartan los frutos del crecimiento. La equidad es una obligación moral; pero también es necesaria para que se produzca un crecimiento sostenido. El recurso más importante de un país es la gente y si una parte amplia de su población no vive de acuerdo con su potencial —como consecuencia de la falta de acceso a la educación o porque sufre los efectos de por vida de la malnutrición infantil— el país no será capaz de vivir según sus capacidades. Los países que no invierten generosamente

en educación encuentran dificultades a la hora de atraer inversiones extranjeras para negocios que dependen de trabajadores cualificados —y en la actualidad cada vez son más los negocios que dependen en parte del trabajo cualificado—. Por otra parte, índices elevados de desigualdad, sobre todo como consecuencia del desempleo, pueden derivar en descontento social; es probable que aumente la criminalidad y se genere un clima que no sea atractivo para los negocios.

No se trata sólo de la renta —ni siquiera de la renta del individuo medio—, sino del nivel de vida en su conjunto. Es posible que se produzcan discrepancias entre ambos. El desarrollo suele aparecer unido a la urbanización y muchas ciudades de países en vías de desarrollo se caracterizan por su miseria, ruido, superpoblación, mal saneamiento y aire contaminado. En marzo de 1991, la contaminación del aire se agravó tanto en Ciudad de México que el presidente Carlos Salinas de Gortari ordenó que se cerrara una de las principales refinerías de petróleo. En la transformación del siglo XIX que marcó la Revolución Industrial en Europa y Estados Unidos, los problemas medioambientales eran tan graves que la salud se deterioró y la esperanza de vida se redujo²⁰. En Gran Bretaña, que fue el primer país en adentrarse en la Revolución Industrial, la esperanza media —una magnitud que indica el bienestar físico— se redujo entre finales del siglo XVIII y mediados del siglo XIX²¹. Afortunadamente, los avances en medicina y nutrición han conseguido en parte superar factores ambientales, de modo que en la mayoría de los países en vías de desarrollo, sin contar los que se ven asolados por el sida, la esperanza de vida está aumentando.

Hoy día, al referirse al desarrollo los expertos se preocupan más por la salud y el medio ambiente. También preocupa más la seguridad económica, lo cual refleja la importancia que los trabajadores de a pie le otorgan, como hemos visto en el capítulo 1²².

El papel de los mercados

En las últimas décadas hemos asistido a cambios notables en la manera de pensar, no sólo en cuanto a lo que se considera un desarrollo exitoso sino también con respecto a cómo lograrlo²³. Duran-

te las décadas de 1960 y 1970 se pensaba que lo que distinguía a los países menos desarrollados de los más desarrollados era la falta de capital de los primeros. De modo que se enfatizaron el ahorro y la inversión. Ésta fue la razón por la que se creó el Banco Mundial en 1944, para contribuir a proporcionar más capital a los países en vías de desarrollo. Cuando resultó que la ayuda extranjera y una mayor facilidad de acceso al capital no conducían a los resultados esperados, gran parte de los expertos en crecimiento económico impulsó la idea de que la solución se hallaba en los mercados —aunque no habían conseguido producir desarrollo en los años anteriores al final del colonialismo²⁴—. Cuando se planteó la pregunta: «¿Por qué no han dado frutos los mercados?», se ofreció una respuesta sencilla: los gobiernos tenían la culpa. Por lo tanto, lo único que se necesitaba para que fuera posible el desarrollo era que los gobiernos se quitaran de en medio, privatizando y liberalizando —eliminando regulaciones, recortando el gasto público y siendo estrictos con las concesiones de préstamos—.

El énfasis en la importancia de los mercados, que comenzó en la década de 1980 cuando Thatcher y Reagan estaban en el poder, se acentuó tras la caída del comunismo —una reacción natural ante el fracaso de la economía planificada de los antiguos estados comunistas—. A lo largo de la última década del siglo xx, los ejemplos de Rusia y Latinoamérica mostraron que la estrategia de limitarse a quitar de en medio al Estado también había fracasado. En ese momento, comenzó la acuciente búsqueda de alternativas. Algunos economistas recurrieron a ligeras variaciones sobre el mismo tema, diversas formas de «más mercado» (o más Consenso de Washington) —añadiendo, por ejemplo, la importancia del capital humano y la educación de la mujer—. Cuando estas políticas también fracasaron, fue evidente que era preciso cambiar de estrategia y un enfoque más amplio del desarrollo —que pusiese énfasis en distintos aspectos en función del país y del momento—. Sin embargo, estas estrategias en realidad no eran nuevas: se trataba de variantes de las estrategias que habían funcionado tan bien y durante tanto tiempo en el Este asiático y otros lugares, pero que habían sido ignoradas por quienes creían en el Consenso de Washington y el fundamentalismo de mercado.

Un enfoque amplio del desarrollo

El Banco Mundial adoptó este enfoque «amplio» del desarrollo cuando yo era su economista jefe y Jim Wolfensohn su presidente²⁵. Fue criticado por carecer de una estrategia, pero este argumento es sencillamente erróneo. En cualquier momento, pueden existir diversas áreas en las que se centra la atención —por ejemplo, cuellos de botella de la economía—. El enfoque amplio reconocía, sin embargo, los peligros que conllevaba la estrategia única que había caracterizado a las políticas de desarrollo en el pasado: la educación sin puestos de trabajo no conduciría al desarrollo y la liberalización del comercio sin carreteras y puertos no podría generar más comercio. China fue experta en cambiar su estrategia a medida que fueron transcurriendo sus tres décadas de desarrollo. Su undécimo plan quinquenal, adoptado en marzo de 2006, pasó de las exportaciones a aumentar la demanda interior, al ser conscientes del aumento de la presión proteccionista en todo el mundo. Para China, que contaba con una tasa de ahorro en torno al 40 por ciento del PIB, ya no constituía un problema disponer de capital para invertir; la necesidad actual es estimular el consumo. En un primer momento, se centraron en atraer inversores extranjeros; cuando se vio que esto tuvo un éxito enorme, los esfuerzos se trasladaron hacia el desarrollo de empresarios locales.

Proporcionar más recursos y reforzar los mercados —los elementos claves de la estrategia de desarrollo del Banco Mundial en épocas anteriores— siguen siendo importantes para que el desarrollo tenga éxito. Los países no pueden crecer sin capital. Los mercados son esenciales; los mercados contribuyen a repartir los recursos, garantizando que se distribuyan, lo cual es especialmente importante cuando son escasos. Esta estrategia fortalece los mercados, pero a la vez al Estado. Cada país debe saber, en cada momento, cuál es la combinación adecuada de Estado y mercado.

Los éxitos en Asia recordaban a los de Estados Unidos y otros países en el mundo industrializado: el Estado tenía un papel muy importante que desempeñar. La combinación adecuada de Estado y mercado varía de unos países a otros y a lo largo del tiempo. En China, por ejemplo, donde el Estado ya estaba muy presente, el

reto consistía en desarrollar el mercado. Esto fue lo que sucedió en el período posterior a la Revolución Cultural, la década de 1980, cuando la economía china inició el asombroso despegue que continúa en la actualidad²⁶. Lo que importa, por supuesto, no es el peso que tenga el Estado sino lo que hace. Un elemento clave del rápido crecimiento de China fueron las empresas de municipios y pueblos creadas por las comunas locales. El Gobierno abandonó la agricultura y otorgó a las familias el derecho a controlar la tierra, de modo que la productividad agrícola creció. Al mismo tiempo, el Gobierno central dejó de gestionar los detalles de la economía para pasar a gestionar el conjunto de la estructura económica, incluyendo la reserva de financiación para el desarrollo de las infraestructuras. A medida que se producía la transición china, el Estado se dio cuenta de que para tener éxito iban a ser necesarias leyes más sólidas en cuanto al gobierno corporativo. También fue consciente de que, en el afán por fortalecer el mercado, otros ámbitos como la educación y la sanidad en el medio rural se habían pasado por alto. El plan quinquenal de 2006 se propone corregir estos desequilibrios.

La lista de campos potenciales donde podría actuar el Estado es muy larga. En la actualidad, casi todo el mundo está de acuerdo en que es necesario que se implique a la hora de proporcionar educación básica, estructuras legales, infraestructura y seguridad social, y en lo que se refiere a la regulación de la competencia, los bancos y el impacto medioambiental. Los países del Este asiático creyeron, como hemos visto, que el Estado debía hacer más. Estas naciones consideran que es responsable suya mantener el pleno empleo y promover de manera activa el crecimiento, y sus gobiernos siguen preocupándose por la desigualdad y la estabilidad social. En Malasia, el papel del Estado se ha extendido en otra dirección. Durante décadas, el Gobierno de Malasia llevó a cabo un dinámico programa de acción positiva para ayudar a los grupos étnicos malayos. Esto constituyó una parte importante en la construcción de la nación; la idea de que todos los grupos podrían beneficiarse con una sociedad más estable e igualitaria contó con una amplia aceptación, aunque algunos miembros de la comunidad china de Malasia quizá perdieran algunas oportunidades como consecuencia de

ello. No obstante, como el Gobierno se aseguró de que todos compartiesen los frutos del desarrollo, el conflicto étnico se ha podido evitar en gran parte.

Las personas como protagonistas del desarrollo

El desarrollo consiste en transformar la vida de las personas y no sólo la economía. Por eso hay que considerar las políticas de educación o empleo a través de la doble óptica de cómo promueven el crecimiento y cómo afectan de manera directa a los individuos. Los economistas se refieren a la educación como capital humano: invertir en la población reporta beneficios, del mismo modo que hacerlo en maquinaria. Pero la educación tiene otros efectos. Abre la mente a la idea de que es posible el cambio, que existen otros modos de organizar la producción, pues enseña los principios básicos de la ciencia moderna y los elementos del razonamiento analítico y potencia la capacidad de aprender. El premio Nobel Amartya Sen ha resaltado esta potenciación de capacidades que conlleva la educación y la libertad que, como consecuencia, ofrece el desarrollo a los individuos²⁷.

Del mismo modo que centrarse en el PIB implica una estrategia demasiado estrecha para la estrategia global de desarrollo, tomar como referencia el número de años de escolarización puede llevar a una estrategia estrecha en lo que respecta a las políticas educativas. La duración de la escolarización es un indicador importante de los avances de un país en materia de educación, pero igual de importante es lo que se enseña en la escuela. La educación tiene que ser compatible con el trabajo que la gente tendrá que realizar cuando acabe sus estudios. En Etiopía, el gobierno de Meles Zenawi se dio cuenta de que, aun en el caso de que sus programas de desarrollo más ambiciosos tuviesen éxito, la mayoría de la gente que va a escuelas rurales en la actualidad continuarán siendo agricultores cuando crezcan, por eso está trabajando en reorientar el currículo para convertirlos en mejores agricultores. La educación se veía como un medio de salir, una oportunidad para conseguir un puesto de trabajo mejor en las ciudades. Ahora se está considerando también como un medio para mejorar y aumentar la renta incluso para quienes permanecen en el sector rural. La educación

puede usarse para promover la salud y el medio ambiente así como para impartir conocimientos técnicos. Los estudiantes pueden aprender en la escuela el riesgo que entraña ubicar las letrinas más arriba de su fuente de agua potable, o el peligro de la contaminación del aire en el interior de las viviendas —el humo asfixiante en las chozas sin ventilación— y lo que se puede hacer al respecto.

En lo que se refiere a la educación, es importante adoptar un enfoque amplio. Con demasiada frecuencia, las instituciones internacionales dedicadas al desarrollo como el Banco Mundial se han centrado sólo en la educación primaria. Era algo comprensible: los beneficios son elevados y muchos países estaban dedicando una parte desproporcionada de su presupuesto educativo en los estudios universitarios de los hijos de la élite. Además, contar con una base fuerte de educación primaria es esencial para identificar a las personas con más capacidad para acceder a la formación superior. No obstante, para reducir el abismo que media en el acceso al conocimiento entre los países desarrollados y los menos desarrollados, también tiene que haber un sistema sólido de educación secundaria y universitaria²⁸.

Como es natural, de poco sirve tener individuos muy formados si no existen puestos de trabajo para ellos. Sin los empleos adecuados, los países en vías de desarrollo perderán este capital intelectual tan necesario, sus hijos más brillantes, en quienes han invertido tanto a través de la educación elemental y secundaria y en algunos casos también de la universidad, porque se marcharán a países desarrollados. Esto suele denominarse fuga de cerebros, otra manera que tienen los países en vías de desarrollo de acabar subvencionando a los desarrollados²⁹. El antiguo primer ministro de Malasia Mahathir bin Mohammad se refería a esta pérdida, con su pintoresco lenguaje habitual, como el robo de la propiedad intelectual de los países en vías de desarrollo. Como veremos en el capítulo 4, los países desarrollados señalan, en defensa de la protección de la propiedad intelectual, que los precios de las medicinas son altos para compensar los fracasos, esas investigaciones que no conducen a un medicamento eficaz. Mahathir afirma que la misma lógica se aplica a la educación: el país proporciona educación a toda la juventud, pero a veces se encuentra con que los mejores se marchan

a Occidente... y los países en vías de desarrollo no reciben nada a cambio.

La importancia de la comunidad

Los mercados, el Estado y los individuos constituyen tres de los pilares necesarios para que tenga éxito una estrategia de desarrollo. El cuarto pilar lo constituyen las comunidades, la gente que trabaja codo con codo, a menudo con ayuda de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. En muchos países en vías de desarrollo, buena parte de la acción colectiva se sitúa en el nivel local. En Bali, y en gran parte de Asia, la agricultura de regadío se basa en una red de canales, de cuyo mantenimiento se encarga la comunidad, lo cual garantiza que el agua se comparta de manera justa entre los pueblos y sus vecinos.

El caso del banco Grameen dedicado a los microcréditos en el medio rural de Bangladesh, que realiza pequeños préstamos a mujeres pobres —las cuales cuentan con una tasa de pago mejor que la de los prestatarios urbanos— es muy conocido. Estos programas han tenido tanto éxito porque implican a grupos de mujeres que se responsabilizan mutuamente, ayudándose entre sí para garantizar que cada una paga lo que le corresponde³⁰. Su organización hermana BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee, Comité para el Progreso Rural de Bangladesh), también una organización no gubernamental, es incluso mayor que el Grameen, y ambas se han ramificado para abarcar una amplia variedad de actividades. En la actualidad, construyen escuelas e incluso dirigen una universidad y proporcionan teléfonos móviles, financian hipotecas, así como servicios sanitarios y legales. Contemplar su trabajo es una experiencia extraordinaria: grupos de mujeres sentadas en filas en el suelo que cuentan lo que han hecho con los pequeños préstamos que han recibido, niños en escuelas rurales de lo más sencillas que cantan las lecciones del día y carteles por todo Bangladesh que anuncian los programas de teléfonos móviles que han puesto en comunicación a miles de personas pobres y las han ayudado a unirse al mundo tras siglos de aislamiento.

En agosto de 2003, visité una fábrica de alimento para gallinas dirigida por el BRAC. Una de las primeras cosas que las mujeres

habían hecho con los préstamos que obtuvieron del BRAC fue adquirir pollos recién nacidos, para criarlos con el fin de obtener carne y huevos. Al poco tiempo resultó que muchos de los animales murieron, debido a que criar pollos en sus primeros días de vida requería unos conocimientos y cuidados que las mujeres no podían proporcionar. En lugar de dar por finalizado el proyecto, los trabajadores del BRAC pusieron en marcha un programa para cuidar a los pollos recién nacidos y pasárselos a las mujeres cuando ya fueran lo suficientemente grandes para sobrevivir. Compraron que se necesitaba una alimentación para aves de mayor calidad, de modo que crearon una empresa de alimentación para animales y vendieron su producción a las mujeres que criaban los pollos. De este modo, BRAC generó riqueza y puestos de trabajo a través de una cadena de abastecimiento: de los huevos a los pollos recién nacidos, pasando por la elaboración de alimentos para estos pollos.

Si no hubiese sido por el BRAC y el Grameen, los agricultores bangladesíes serían aún más pobres de lo que son. La salud ha mejorado y las tasas de nacimientos se han reducido gracias al esfuerzo de estas y otras organizaciones similares. La esperanza de vida se ha elevado un 12 por ciento en doce años, hasta los sesenta y dos años en 2002, y la tasa de crecimiento demográfico ha bajado del 2,4 por ciento en 1990 al 1,7 por ciento. El modelo de financiación micro empleado por el BRAC y el Grameen se ha copiado en todo el mundo. Lo que hace que sus programas tengan éxito es que surgen de las comunidades a las que prestan servicio y responden a las necesidades de sus miembros.

El Banco Grameen y el BRAC sabían, por ejemplo, que el éxito no era sólo cuestión de criar pollos. Consistía en cambiar la estructura de poder dentro de la comunidad dando más recursos económicos a los más pobres de entre los pobres, especialmente a las mujeres, a las que se ha tratado durante tanto tiempo como ciudadanas de segunda clase. La comunidad se vio reforzada por la ayuda sanitaria y legal, por los programas educativos que establecieron. Me llevaron a un curso elemental sobre legislación en materia de familia organizado por el BRAC, que enseñaba a las mujeres sus derechos legales básicos, incluyendo algunos rudi-

mentos sobre la ley de divorcio, para que conocieran la protección con la que contaban frente a los abusos físicos y el abandono por parte de sus maridos. Muchas no sabían que la ley de Bangladesh no permite el divorcio rápido islámico. Los cursos del BRAC les proporcionaron poder, no sólo por enseñarles sus derechos, sino por ayudarlos a ser conscientes de ellos. Los programas de crédito de Grameen lo reforzaron: como sólo concedían hipotecas sobre casas que estuvieran a nombre de una mujer, ofrecían un incentivo económico a los hombres para que permanecieran con sus esposas.

Los estudios realizados por el Banco Mundial han subrayado la importancia que tiene la implicación de la comunidad, al descubrir que la participación local en la elección y diseño de los proyectos conduce a que exista mayores probabilidades de éxito³¹. En la actualidad, el Banco Mundial cuenta con un programa que asigna 25.000 dólares de subvención a comunidades para que los gasten como consideren oportuno. Tailandia es uno de los países que están imitando el programa y dejando la toma de decisiones en manos de las comunidades locales. Estos programas cuentan con un argumento convincente: los habitantes del pueblo saben mejor que nadie qué puede cambiar sus vidas; saben cómo se gasta el dinero y cualquier corrupción los perjudica directamente. Al haber participado en la planificación y ejecución de un proyecto, es más probable que se sientan propietarios y comprometidos para conseguir que tenga éxito y, por lo tanto, es más probable también que su financiación tenga continuidad. Por ejemplo, en la India y en muchos otros países, las mujeres emplean gran cantidad de tiempo yendo y viniendo a por agua, para cocinar y lavar. Los miembros de la comunidad son los que mejor saben dónde debería situarse una nueva fuente y, por esta razón, los proyectos indios referentes al suministro de agua en los que se da participación local han tenido más éxito que los programas diseñados al margen de la comunidad. Por supuesto, también ha habido fracasos, como en Timor Oriental, donde se malgastaron algunas subvenciones locales, pero en conjunto es evidente que el desarrollo obtiene mejores resultados cuando cuenta con el compromiso de la comunidad.

cionen más recursos —a través de ayuda, condonación de la deuda e inversiones directas— y cómo pueden mejorar a la hora de facilitar oportunidades, por medio de la reforma de los acuerdos globales de comercio. Pero aunque la globalización consiga incrementar los recursos de los países en vías de desarrollo y explorar nuevas oportunidades, su desarrollo no está garantizado. Los países deben ser capaces de usar bien los recursos y sacar partido a las nuevas oportunidades. Esto es responsabilidad de cada país. Un factor importante a la hora de determinar qué resultados obtendrá un país es la «calidad» de las instituciones públicas y privadas, que a su vez se relaciona con el modo en que se toman las decisiones y en interés de quién, un asunto al que en general solemos referirnos como «gobernanza».

En la actualidad, en todo el mundo, hay un punto de atención muy importante que se centra sobre un aspecto esencial de la gobernanza: la corrupción. Creo que está teniendo sus efectos. Por supuesto, continuará habiendo casos de corrupción. Ningún país es inmune a ella y adopta diferentes formas según los países. La corrupción en la financiación de campañas electorales por parte de grandes corporaciones en países desarrollados, de la que nos ocuparemos en el capítulo 7, presenta una magnitud mayor y, en cierto sentido, más insidiosa para los procesos democráticos que la pequeña corrupción, aunque más extendida, que implica pequeños sobornos a funcionarios públicos. Cuando éstos se ganan la vida a duras penas con un salario mínimo, es comprensible, aunque no excusable, que pidan dinero a cambio de hacer el trabajo para el que están contratados. Al menos, estas ganancias ilícitas se emplean para comprar comida y pagar la educación de sus hijos.

Singapur demostró que, con castigos duros y salarios públicos elevados, se podía acabar rápidamente con este tipo de corrupción. Más notable ha sido el progreso de países que no podían permitirse lo que hizo Singapur. En Etiopía, el Gobierno se muestra tan inflexible en la lucha contra la corrupción que el empresario se queja de excesivo celo. En Uganda, el Gobierno ha hecho públicos todos los recursos financieros que envía a los municipios, para que sus habitantes sepan lo que deben recibir —y puedan estar seguros de que nadie se queda con una parte entre Kampala

Los desafíos de la implementación

Para que el desarrollo tenga éxito, no sólo se necesita visión de futuro y una estrategia, sino que las ideas tienen que convertirse en proyectos y políticas. Cuando trabajaba en el Banco Mundial, siempre que se producía un fracaso evidente se solía decir que nuestra estrategia era correcta, pero no se había implementado bien. Se podría echar la culpa a los burócratas —sobre todo de los países en vías de desarrollo, aunque a veces del Banco Mundial o el FMI— por no haber prestado atención a ciertos detalles. Pero las políticas tienen que diseñarse para que las lleven a la práctica simples mortales, y si aparentemente no pueden, si una y otra vez se producen problemas de implementación, entonces es que hay algún error de base.

Gestionar el cambio es algo extraordinariamente difícil. Es evidente que lanzarse a reformas de gran envergadura no funciona. La terapia de choque fracasó en Rusia. El Gran Salto Adelante de China de la década de 1960 fue una catástrofe. Lo que importa, por supuesto, no es sólo el ritmo del cambio sino cómo se suceden las reformas. La privatización se llevó a cabo en Rusia antes de que se establecieran sistemas adecuados de recaudación de impuestos y para la regulación de las nuevas empresas privatizadas. La liberalización de la circulación de divisas antes de que se reforzara el sistema bancario resultó ser un desastre en Indonesia y Tailandia. Proporcionar educación a la gente pero no tener puestos de trabajo que ofrecerles es una receta perfecta para producir descontento e inestabilidad, pero no crecimiento. El equilibrio también es importante: permitir que crezcan las diferencias entre las rentas rurales y urbanas es otra fórmula para crear problemas. Muchas estrategias de desarrollo que no se implementaron bien fallaron porque se basaban en una visión errónea del desarrollo. Los países exitosos contaron con una visión más amplia de lo que conlleva el desarrollo y una estrategia más amplia para promoverlo. Como eran sensibles a preocupaciones como las descritas, tuvieron más éxito a la hora de implementar cambios.

Gobernanza

Buena parte del debate sobre el desarrollo se centra en cuál puede ser la mejor forma de que los países desarrollados propor-

cales adonde llevar el dinero, en los que los corruptos pueden mantener su estilo de vida cuando se descubre su delito; pero las cuentas bancarias secretas lo hacen más fácil.

HACER QUE FUNCIONE LA GLOBALIZACIÓN... PARA MÁS PERSONAS

En su libro de 2005, *La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Thomas L. Friedman dice que la globalización y la tecnología han aplanado el mundo, al crear un terreno de juego nivelado en el que países desarrollados y menos desarrollados pueden competir en igualdad de oportunidades³². Tiene razón cuando dice que se han producido cambios espectaculares en la economía global, en el panorama general en el mundo; pero se equivoca al asegurar que la tierra es plana.

Los países que desean participar en el nuevo mundo de la globalización de tecnología avanzada necesitan nuevas tecnologías, ordenadores y otros equipamientos para poder conectarse con el resto del mundo. Los individuos que quieran ser competitivos en esta economía global tienen que contar con la cualificación y los recursos necesarios para ello. Algunos lugares de la India, como Bangalore, poseen tanto la tecnología como el personal con la cualificación necesaria para usarla, pero África no. Mientras la globalización y la nueva tecnología reducen las diferencias entre regiones de la India y de China y los países desarrollados, el abismo entre África y el resto del mundo en realidad va en aumento. Dentro de los países también está aumentando la diferencia entre ricos y pobres —y, con ella, la diferencia entre aquellos que pueden competir de manera eficaz a escala global y quienes no pueden—.

La tecnología avanzada es como un juego de azar con apuestas elevadas en el que se precisa una gran inversión (por parte de gobiernos y países). Los países industriales avanzados y sus grandes empresas poseen los recursos; muchos otros no. Lo que resulta notable es lo bien que lo han hecho la India y China, dadas sus limitaciones.

No sólo la tierra no es plana³³, sino que en muchos sentidos se ha ido haciendo cada vez menos plana. Los países del Este asiático han conseguido que la globalización actúe a su favor; su éxito es el

y los municipios—. El Gobierno de Nigeria ha prometido publicar el dinero que recibe de las compañías petroleras, con el fin de que los ciudadanos puedan comprobar que no se está robando el dinero. En Tailandia, la nueva constitución incluye la idea de que los ciudadanos tienen el derecho básico a conocer lo que hace su gobierno —una variante de la Ley de Libertad de Información—. En todo el mundo en vías de desarrollo se están promulgando leyes similares. Estos buenos resultados impulsan movimientos en la dirección adecuada —pero con demasiada frecuencia apenas hacen mella en la cultura predominante de la corrupción—.

Hay dos cosas que Occidente puede hacer para ayudar a los países en vías de desarrollo a fortalecer su gobernanza democrática. La primera es sencilla: no socavar la democracia. (Aunque muchos de los países más exitosos cuentan con sistemas políticos que tienen poco de democráticos, el éxito continuado de los países del Este asiático tras la democratización, y el de la India, sugiere que el éxito económico es por completo coherente con la democracia). En estos países se habla a la gente de la importancia que tiene la democracia, pero apenas han captado el mensaje cuando se les dice que aquello que más les preocupa —los resultados de conjunto de su economía, que determinan el ritmo con que se generan puestos de trabajo y la inflación— es demasiado importante para dejarlo en manos de los procesos políticos democráticos. Las condiciones que impone el FMI socavan la democracia, debido a que la política monetaria tiene que estar controlada por «expertos» y no está controlada por los gobiernos. Muchos acuerdos comerciales internacionales —sobre todo de carácter bilateral, de los que nos ocuparemos en el capítulo siguiente— también lo hacen, al circunscribir las actividades legítimas de gobiernos elegidos democráticamente.

La segunda tiene la misma importancia y se tratará más en extenso en el capítulo 5: los países desarrollados deberían hacer más por reducir las posibilidades de que exista corrupción, limitando el secreto bancario, aumentando la transparencia y reforzando las medidas antisoborno. Todo soborno requiere un sobornador y un sobornado —y a menudo el sobornado procede de un país desarrollado—. La corrupción existiría aunque no hubiese paraísos fis-

Los capítulos siguientes profundizarán en estos fallos de la globalización, incluyendo el modo en que los acuerdos comerciales, más que generar las oportunidades que se prometieron, crearon algunas veces un terreno de juego aún más injusto —hasta tal punto ha llegado a ser injusto que los acuerdos comerciales más recientes en realidad han hecho que los países más pobres vayan a peor—. Estos acuerdos también han condenado a muerte a miles de personas en el mundo en vías de desarrollo que sufren enfermedades como el sida, para quienes ya existen medicamentos que obran maravillas. Veremos cómo las corporaciones despojan a los países de sus recursos naturales, dejando a su paso un rastro de devastación medioambiental —y cómo las estructuras legales comúnmente aceptadas les permiten salir impunes—. Veremos cómo el país más rico del mundo se niega a hacer algo por el principal problema medioambiental —el calentamiento del planeta— cuyos efectos devastadores se dejarán sentir sobre todo en algunos de los países más pobres del mundo. Veremos cómo los gobiernos occidentales a veces permiten que existan monopolios y cárteles globales en detrimento de aquellos del mundo en vías de desarrollo.

Naturalmente, si los países en vías de desarrollo hubieran resuelto mejor sus problemas, si hubieran contado con gobiernos más honestos, con menos influencia por parte de intereses de unos pocos, con empresas más productivas, trabajadores mejor formados —en resumen, si no hubieran sufrido todos los males que conlleva ser pobre— entonces podrían haber gestionado mejor esta globalización injusta y disfuncional. Pero en cualquier caso el desarrollo ya es duro de por sí. Existen pocos casos que hayan tenido éxito —nuestro breve viaje por el planeta ha mostrado un mundo lleno de fracasos—. El resto del globo no puede solucionar los problemas del mundo en vías de desarrollo. Tendrán que hacerlo por sí mismos. Pero al menos podemos crear un terreno de juego más nivelado. Incluso sería mejor si lo inclináramos a favor de los países en vías de desarrollo. Hacerlo es un deber moral. También estoy convencido de que nos interesa. Su crecimiento aumentará nuestro crecimiento. Una estabilidad y seguridad mayores en el mundo en vías de desarrollo contribuirá a la estabilidad y la seguridad del mundo desarrollado.

mejor argumento que demuestra que también puede ser beneficiosa para otros países en vías de desarrollo. Pero en el caso de algunos de los países más pobres del mundo, dependiendo como dependen de la ayuda del Banco Mundial, el FMI o los donantes de Europa, América y Japón, las condiciones impuestas para recibir esa ayuda —aunque menos onerosas que en el pasado— pueden seguir impidiéndoles aplicar las políticas económicas que preferían, incluidas aquellas que han tenido tanto éxito en el Este asiático. Y los acuerdos comerciales recientes han hecho que estas políticas —de promoción de la tecnología, reducción de la diferencia en conocimientos, uso de los mercados financieros como catalizadores del crecimiento— sean más difíciles, si no imposibles, de llevar a cabo.

Bastante malo es ya que los países en vías de desarrollo se encuentren en una situación de desventaja natural, para que las reglas del juego se inclinen en su contra y en algunos casos cada vez más. El comercio global y los regímenes financieros otorgan a los países industriales avanzados una ventaja considerable. En los últimos capítulos describiré cómo benefician a estos países a costa de los pobres.

Igual de preocupante, en ciertos aspectos, es el modo en que las nuevas tecnologías (fortalecidas por nuevas normas comerciales) están aumentando el poder en el mercado de empresas líderes, como Microsoft, que pertenecen a países desarrollados; por primera vez, en una industria global clave, existe casi un monopolio mundial, tan poderoso que incluso empresas muy innovadoras de Estados Unidos como Netscape, que desarrolló el primer gran buscador, se ven fácilmente aplastadas. ¿Con qué posibilidades cuentan entonces las empresas con mucho menos capital y menos innovadoras de los países en vías de desarrollo? Como mucho, pueden recoger las migajas —ocupar los nichos que son demasiado pequeños como para interesar a los gigantes—. Microsoft posee tanto poder en el mercado que amenazó descaradamente con retirarse de Corea si este país seguía adelante con su demanda antimonopolio en contra de esta empresa —en cierta forma, confirmó las alegaciones de su poder arrogante en el mercado, porque si no fuera así su amenaza de retirarse no habría tenido sentido—.