

LA PARADOJA DE LA GLOBALIZACIÓN

Dani Rodrik

Democracia y el futuro de la economía mundial

Se

«Un examen sagaz de los excesos de la hiperglobalización, que debería ser de lectura obligada para quienes intentan evitar las crisis financieras».

Nouriel Roubini



En esta crítica incisiva, Dani Rodrik combina el relato histórico con astutas observaciones que cuestionan la creencia de que el avance de la globalización es inevitable e inevitablemente positivo y argumenta que la globalización va acompañada necesariamente de tensiones muy graves. La paradoja de la globalización plantea un tema que ha adquirido, a raíz de la crisis del euro, una candente actualidad. Se trata del conflicto entre decisiones democráticas a escala de cada nación y decisiones tecnocráticas a escala supranacional. En el libro, el autor presenta un argumento a favor de un modelo de globalización atemperado, que sea respetuoso con las democracias nacionales y que esté fundamentado en un entramado muy elemental de reglas internacionales. Ahora que nos enfrentamos a unos desafíos globales tanto en el comercio, como en las finanzas como en los mercados laborales, la bien fundamentada propuesta de Rodrik muestra el camino hacia una prosperidad equilibrada y sostenible.



Dani Rodrik

La paradoja de la globalización

La democracia y el futuro de la economía mundial

ePub r1.0

diegoan 23.09.2021

Título original: *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States and Democracy Can't Coexist*

Dani Rodrik, 2011

Traducción: María Dolores Crispín

Editor digital: diegoan

ePub base r2.1

Aa



Índice de contenido

Cubierta

La paradoja de la globalización

Nuevo casting para narrar la globalización

Dudas por todas partes

Una narración alternativa

Los economistas también son seres humanos

1. De mercados y Estados. La globalización en el espejo de la historia

La época de las compañías comerciales con privilegios del Estado

Qué se necesita para cosechar los beneficios del comercio

Superación de los costes de transacción

Comercio y Estado

La relación de amor-odio de la globalización con el Estado

La paradoja de la globalización

2. Ascenso y caída de la primera gran globalización

Comercio e instituciones durante el siglo XIX

La victoria (limitada) del libre comercio

El patrón oro y la globalización financiera

La muerte del patrón oro

El proteccionismo en el periodo de entreguerras

3. ¿Por qué no todos entienden el argumento a favor del libre comercio?

El comercio como progreso tecnológico

El comercio despierta escepticismo

El argumento a favor del comercio, cualificado

Comercio y distribución de ingresos

Lo que los economistas no le contarán

4. Bretton Woods, el GATT y la OMC Comercio en un mundo politizado

El modelo de Bretton Woods

La OMC: la lucha por una integración profunda

Comercio y salarios en el mundo real

5. Despropósitos de la globalización financiera

El impulso para liberar el capital global

El consenso de Bretton Woods sobre los controles de capital

La disolución del consenso de Bretton Woods

Cuando los mercados financieros se comportan mal

6. Los zorros y los erizos de las finanzas

Los zorros y los erizos

¿Beneficios colaterales o daños colaterales?

Las seducciones de la innovación financiera

iSon los economistas, estúpido!

Por qué los economistas se equivocan

7. Países pobres en un mundo rico

La globalización y la gran divergencia

El impacto irregular de la globalización durante el siglo XIX

La excepción japonesa

El «milagro» del este asiático

A su aire: China y la globalización

El imperativo de la diversificación

8. El fundamentalismo del comercio en los trópicos

El despertar de una pesadilla maltusiana

El turno de los revisionistas

El gran apaño

Cuando los hechos no son lo que parecen

En búsqueda de un Consenso pos-Consenso de Washington

Cada maestrillo tiene su librillo

El dilema sudafricano

Una nueva narrativa para el desarrollo

9. El trilema político de la economía mundial

¿Se puede salvar una economía atándola al mástil de la globalización?

El choque inevitable entre política e hiperglobalización

Cuando la globalización interfiere en las opciones democráticas

El trilema

Una globalización inteligente puede mejorar la democracia nacional

10. ¿Es viable un gobierno global? ¿Es deseable?

Superación de la tiranía de las naciones Estado

La Unión Europea: la excepción que pone a prueba la regla

[¿Resolverá nuestros problemas un gobierno global?](#)

[Globalización e identidad](#)

[Si gobernanza global, no, ¿entonces qué?](#)

[11. Diseñemos Capitalismo 3.0](#)

[Hacia el Capitalismo 3.0](#)

[Principios para una nueva globalización](#)

[¿Y qué hay del «bien comunal global»?](#)

[Aplicación de los principios](#)

[12. Una globalización en sus cabales](#)

[Reforma del régimen comercial internacional](#)

[Regulación de las finanzas globales](#)

[Aprovechar las ventajas de los flujos globales de mano de obra](#)

[El encaje de China en la economía mundial](#)

[Para terminar](#)

[Cuento para adultos](#)

[Agradecimientos](#)

[Sobre el autor](#)

[Notas](#)

[Introducción](#)

Para Çetin Dogan

Un hombre extraordinario, cuya dignidad, fortaleza y
tenacidad prevalecerán sobre la gran injusticia que se ha
visto obligado a soportar

Nuevo *casting* para narrar la globalización

A principios de 1997 publiqué un libro titulado *¿Ha ido demasiado lejos la globalización?* (*Has Globalization Gone Too Far?*). Unos meses después, las economías de Tailandia, Indonesia, Corea del Sur y otros países del sureste asiático se hicieron añicos, víctimas de una gigantesca acumulación de accidentes financieros internacionales. Estos países habían experimentado un rápido crecimiento durante décadas y se habían convertido en los niños mimados de la comunidad financiera internacional y de los especialistas en desarrollo de todo el mundo. Pero de forma repentina, los bancos e inversores internacionales decidieron que ya no eran lugares seguros para depositar su dinero. Se produjo entonces una precipitada retirada de fondos, sus monedas cayeron en picado, empresas y bancos entraron en bancarrota y las economías de esa zona se desplomaron. Así nació la crisis económica asiática, que se extendió a Rusia, más tarde a Brasil y finalmente a Argentina, derribando con ello al mismo tiempo a LTCM, Long-Term Capital Management, uno de los *hedging funds* más prestigiosos.

¿Tendrían que haberme felicitado por mi clarividencia y oportunidad? Mi libro generó grandes cifras de ventas a mi editor, el Institute for International Economics (IIE) de Washington, en parte, supongo, debido a la reputación del IIE de acérrimo defensor de la globalización. Era una especie de *efecto Nixon en China*. El escepticismo sobre la globalización resultaba más interesante cuando procedía de donde menos se le esperaba. «Un think tank proglobalización publica un trabajo de un profesor de Harvard que alerta de que la globalización no es tan buena como se dice»... ¡Vaya, eso merece atención!

Lamentablemente, estuve lejos de acertar. Mi libro ignoraba la crisis que se estaba gestando en los mercados financieros. De hecho, no solo no vi venir la tormenta que se acercaba, sino que decidí dejar completamente fuera del libro el tema de la globalización financiera: los billones de dólares en divisas, valores, derivados y otros activos financieros. Me centré en las dificultades que el comercio internacional de bienes estaba generando en los mercados de trabajo y en las políticas sociales. Me preocupaba que el *boom* del comercio internacional y del *outsourcing* exacerbara las desigualdades, acentuara los riesgos en el mercado de trabajo y erosionara el pacto social dentro de las naciones. Estos conflictos necesitan gestionarse, argumentaba, a través de programas sociales más extensos y una mejor regulación internacional. Tomé la decisión de escribir el libro porque mis colegas desdeñaban estas preocupaciones y perdían la oportunidad de entrar de forma productiva en el debate público. Creo que yo tenía razón y que desde entonces los economistas se han acercado mucho a los puntos de vista que expresé en ese momento. Pero ¿y las desventajas de la globalización financiera? Eso, en aquella época, ni se me pasaba por la cabeza.

En los años que siguieron a la crisis financiera asiática, mi investigación se orientó cada vez más a entender cómo funcionaba (o no) la globalización financiera. De modo que cuando, diez años más tarde, el Fondo Monetario Internacional me pidió que preparara un estudio sobre este tema, sentí que estaba preparado. El artículo que escribí en 2007 en colaboración con Arvind Subramanian se titulaba «*Why Did Financial Globalization Disappoint?*» (¿Por qué la globalización financiera ha decepcionado?)^[1]. Lo que la globalización financiera prometía era que ayudaría a los empresarios a conseguir recursos y redistribuir el riesgo entre inversores más sofisticados y mejor capacitados para asumirlos. Los países en desarrollo serían los más beneficiados, puesto que cuentan con menos liquidez, están más expuestos a *shocks* y tienen menos capacidad para diversificarse. No sucedió así. Los países que lograban mejores resultados, como China, no eran los que recibían mayores entradas de capital, sino los que prestaban a los países ricos. Los que dependían de las finanzas internacionales

tendían a obtener malos resultados. Nuestro artículo trataba de explicar por qué la liberalización de la economía global no estaba teniendo el efecto esperado en los países en desarrollo.

Acabábamos de enviar el artículo a la imprenta cuando empezó y se generalizó la crisis de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*) en Estados Unidos. La burbuja inmobiliaria explotó, el precio de los valores respaldados por hipotecas se vino abajo, los mercados de crédito se secaron y en cuestión de meses las empresas de Wall Street llevaron a cabo un suicidio colectivo. Los gobiernos tuvieron que intervenir, primero en Estados Unidos y más tarde en otras economías avanzadas, con rescates y adquisiciones masivas de instituciones financieras. La globalización financiera estaba en el núcleo de la crisis. La burbuja inmobiliaria, y el enorme edificio de derivados financieros con riesgo a los que dio lugar, se vieron afectados por el exceso de ahorro de los países asiáticos y los petroestados. El hecho de que la crisis pudiera propagarse con tanta facilidad de Wall Street a otros centros financieros de todo el mundo se debe a la interconexión de sus balances, fruto de la globalización financiera. Una vez más, me había perdido el gran acontecimiento que se estaba gestando justo detrás del horizonte.

Naturalmente, en eso no estaba solo. Con muy pocas excepciones, los economistas se dedicaban a alabar las maravillas de la innovación financiera en vez de subrayar los peligros creados por el crecimiento de lo que iba a llamarse «sistema bancario en la sombra» (*shadow banking system*), un ámbito de las finanzas que no estaba regulado. Al igual que en la crisis económica asiática, los economistas habían pasado por alto las señales de peligro e ignorado los riesgos.

Ninguna de estas crisis debería haber llegado por sorpresa. A la crisis financiera asiática le siguió una gran cantidad de análisis que se reducían a esto: es peligroso que un gobierno trate de mantener el valor de su moneda cuando el capital financiero puede entrar y salir del país con toda libertad. Todo buen economista sabía que esto es así mucho antes de que se desplomara el baht tailandés en agosto de 1997. La crisis de las hipotecas *subprime* ha generado también mucha literatura y, a la vista de su magnitud y sus trascendentales consecuencias, es seguro que se

escribirá mucho más sobre ella. Pero algunas de las conclusiones clave no son difíciles de prever: los mercados tienden a formar burbujas, el apalancamiento no regulado crea un riesgo sistémico, la falta de transparencia mina la confianza, y una rápida intervención es crucial cuando los mercados financieros entran en caída libre. ¿No sabíamos ya todo esto desde la famosa tulipomanía del siglo XVII?

Estas crisis sucedieron no porque fueran impredecibles, sino porque no se predijeron. Los economistas (y quienes les prestan atención) habían llegado a confiar demasiado en su narrativa preferida del momento: los mercados son eficientes, la innovación financiera traslada el riesgo a quienes están mejor capacitados para afrontarlo, la autorregulación es lo que mejor funciona, y la intervención del gobierno es ineficaz y dañina. Olvidaron que existían muchos otros guiones que conducían a direcciones radicalmente distintas. El orgullo desmedido genera ceguera. A pesar de haber sido crítico con la globalización de la economía, no fui inmune a este peligro. Junto al resto de la profesión económica, también yo estaba dispuesto a creer que las normas de prudencia y las políticas del banco central habían levantado barreras suficientemente fuertes contra el pánico financiero y el colapso financiero de las economías avanzadas, y que el único problema que quedaba era implantar condiciones similares en los países en desarrollo. Puede que la segunda derivada de mis argumentos fuera algo diferente pero, en términos generales, estaba siguiendo la misma narrativa.

Dudas por todas partes

Cuando países de la periferia del sistema global, como Tailandia e Indonesia, están agobiados por una crisis, les culpamos por sus fallos y su incapacidad para adaptarse a los rigores del sistema. Cuando los países del centro se encuentran en una situación parecida culpamos al sistema y decimos que ya es hora de arreglarlo. La gran crisis financiera de 2008 que hundió Wall Street y humilló a Estados Unidos y a otros importantes países industrializados fue el preludio de una era

caracterizada por un nuevo afán reformista. Esta crisis ha suscitado preguntas relevantes sobre la sostenibilidad del capitalismo global, al menos en la forma en que lo hemos conocido en el último cuarto de siglo.

¿Qué podría haber evitado la crisis financiera? ¿Es un problema de falta de escrúpulos de quienes concedieron hipotecas? ¿Se debe al despilfarro de los prestatarios? ¿A malas prácticas de las agencias de calificación crediticia? ¿A un excesivo apalancamiento de las instituciones financieras? ¿A la superabundancia mundial de ahorro? ¿A la política monetaria laxa de la Reserva Federal (Fed)? ¿A las garantías que había dado el gobierno para Fannie Mae y Freddie Mac? ¿Al rescate de Bear Stearns y AIG que efectuó el Tesoro de Estados Unidos? ¿A la negativa del Tesoro de Estados Unidos de rescatar a Lehman Brothers? ¿A la voracidad? ¿Al riesgo moral? ¿A una escasa regulación? ¿A una excesiva regulación? El debate sobre estas preguntas sigue siendo feroz y sin duda lo seguirá siendo durante mucho tiempo.

Desde un punto de vista más amplio, estos interrogantes se refieren a meros detalles. Lo fundamental es que nuestra narrativa básica ha perdido su credibilidad y atractivo. Pasará bastante tiempo antes de que cualquier responsable de fijar las políticas públicas pueda ser convencido de que la innovación financiera es una fuerza para bien, de que la mejor política para los mercados financieros es la autorregulación, o de que los gobiernos deben dejar que las grandes instituciones financieras paguen sus propios errores. Necesitamos una nueva narrativa para dar forma a la siguiente etapa de la globalización. Cuanto más meditada sea esa nueva narrativa, más saludables serán nuestras economías.

Las finanzas globales no son la única área que se ha quedado sin un guion convincente. En julio de 2008, mientras se gestaba la crisis de las hipotecas *subprime*, las negociaciones mundiales que tenían como objetivo la reducción de barreras al comercio internacional naufragaron en medio de una gran acritud y reparto de culpabilidades. Estas conversaciones, organizadas bajo el auspicio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y denominadas «Ronda de Doha», vienen realizándose desde 2001. Para muchos grupos antiglobalización,

simbolizan la explotación de los trabajadores, los campesinos y el medio ambiente llevada a cabo por las empresas multinacionales. Frecuente objetivo de ataques, al final, las conversaciones se interrumpieron por razones más pragmáticas. Los países en desarrollo liderados por la India y China llegaron a la conclusión de que Estados Unidos y la Unión Europea no les ofrecían lo suficiente para retirar sus aranceles sobre la industria y la agricultura. Aunque ha habido intentos de reavivar las negociaciones, la OMC parece haberse quedado sin ideas para potenciar su legitimidad y ser relevante.

El régimen comercial mundial difiere del financiero en un aspecto importante. La degradación del sistema de las relaciones comerciales no provoca un hundimiento de la economía de un día para otro. Cuando los países consideran que las reglas son demasiado restrictivas y que ya no se adecuan a sus necesidades, buscan la forma de saltárselas. Los efectos tienden a ser más sutiles y se perciben lentamente en un retroceso gradual de los principios básicos del multilateralismo y la no discriminación.

Los países en desarrollo se han quejado siempre de que el sistema está sesgado en contra de sus intereses puesto que son los grandes los que imponen las reglas. Una serie heterogénea de anarquistas, ecologistas, sindicalistas y progresistas han hecho en ocasiones causa común en su oposición a la globalización por razones obvias. Pero la verdadera gran noticia en los últimos años es que los países ricos tampoco están demasiado contentos con sus propias reglas. El descenso más bien drástico en el apoyo a la globalización de la economía en los principales países, como Estados Unidos, refleja esta nueva tendencia. La proporción de encuestados en un sondeo de NBC/*Wall Street Journal* que afirmaban que la globalización había sido buena para la economía estadounidense se ha desplomado del 42 % en junio de 2007 al 25 % en marzo de 2008. Y, curiosamente, la consternación ha empezado a sacar a la luz una lista cada vez mayor de reconocidos economistas que ahora cuestionan las virtudes supuestamente imbatibles de la globalización.

Así, tenemos al recientemente fallecido Paul Samuelson, autor del libro de texto de economía que marcó la posguerra, recordando a sus

compañeros economistas que las ganancias de China en la globalización podrían ser a expensas de Estados Unidos; a Paul Krugman, premio Nobel de Economía en 2008, argumentando que ya no se puede decir que el comercio con los países pobres sea demasiado poco importante como para afectar a la desigualdad de los países ricos; a Alan Blinder, que fue vicepresidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, al que le preocupa que el *outsourcing* internacional provoque dislocaciones sin precedentes en la fuerza laboral estadounidense; a Martin Wolf, columnista del *Financial Times* y uno de los defensores más activos de la globalización, expresando su decepción por los resultados de ella; y a Larry Summers, «míster Globalización» de la administración Clinton y, hasta hace poco, asesor económico del presidente Barack Obama, reflexionando sobre los peligros de una carrera para desmontar las regulaciones nacionales y sobre la necesidad de estándares laborales internacionales.

Si bien estas preocupaciones apenas se parecen al ataque frontal organizado por personas como el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, constituyen de todos modos un cambio relevante en el clima intelectual. Además, incluso quienes no se han desanimado suelen estar vehementemente en desacuerdo sobre adónde les gustaría que fuera la globalización. Por ejemplo, tanto Jagdish Bhagwati, el distinguido defensor del libre comercio, como Fred Bergsten, director del Peterson Institute for International Economics, que está a favor de la globalización, han estado en primera línea afirmando que las críticas exageran enormemente sus males e infravaloran sus bondades. Pero sus debates sobre los méritos de los acuerdos comerciales regionales —Bergsten a favor, Bhagwati en contra— son tan acalorados como sus desacuerdos con los autores citados más arriba.

Ninguno de estos economistas se opone a la globalización, desde luego. No quieren que la globalización dé marcha atrás, sino que se creen instituciones nuevas y mecanismos compensatorios —nacionales o internacionales— que hagan que la globalización sea más eficaz, más justa y más sostenible. Las políticas que proponen suelen ser vagas (cuando las describen) y provocan poco consenso. Pero los

enfrentamientos a propósito de la globalización han rebasado claramente las calles y se han trasladado a las columnas de la prensa económica y a las tribunas de los principales *think tanks*.

El consenso intelectual que era el fundamento de nuestro modelo actual de globalización había empezado ya a evaporarse antes de que la economía mundial se viera envuelta en el gran crac financiero de 2008. Hoy, la seguridad de quienes animaban a la globalización ha desaparecido prácticamente, y ha sido sustituida por dudas, preguntas y un elevado escepticismo.

Una narración alternativa

El mundo ya vio una vez el colapso de la globalización. La era del patrón oro —con su libertad de comercio y de movilidad de capitales— tuvo un abrupto final en 1914 y no consiguió resucitar después de la Primera Guerra Mundial. ¿Podríamos ser testigos de un derrumbe económico similar en los próximos años?

No es una pregunta descabellada. Aunque la globalización económica ha dado lugar a niveles de prosperidad sin precedentes en los países desarrollados, y ha sido de gran ayuda para cientos de millones de trabajadores pobres en China y en el resto de Asia, descansa sobre pilares inestables. A diferencia de los mercados nacionales, que suelen contar con el apoyo de instituciones políticas y reguladoras nacionales, los mercados globales están «débilmente integrados». No existe una autoridad global en defensa de la competencia, ni una entidad crediticia global de último recurso, ni una agencia reguladora global, ni una red de seguridad global y, por supuesto, no existe democracia global. En otras palabras, los mercados globales sufren una gobernanza débil y, por tanto, son propensos a la inestabilidad, a la inefficiencia y a una débil legitimidad popular.

Este desequilibrio entre el alcance nacional de los gobiernos y la naturaleza global de los mercados constituye el talón de Aquiles de la globalización. Un sistema económico global sano necesita un delicado

compromiso entre estos dos ámbitos. Si se da demasiado poder a los gobiernos, se obtiene protecciónismo y autarquía. Si se da demasiada libertad a los mercados, se obtiene una economía mundial inestable con escaso apoyo social y político de aquellos a quienes se pretende ayudar.

Las primeras tres décadas que siguieron a 1945 se gobernaron de acuerdo con los acuerdos de Bretton Woods, nombre del lugar de New Hampshire donde se reunieron en 1944 representantes estadounidenses, británicos y de otras naciones aliadas para diseñar el sistema económico de la posguerra. El régimen de Bretton Woods fue un multilateralismo superficial que permitió centrarse en las necesidades sociales y de empleo nacionales, al mismo tiempo que permitía la recuperación y el florecimiento del comercio global. La genialidad del sistema estaba en que lograba un equilibrio que servía a múltiples objetivos admirablemente bien. Se eliminaron algunas de las peores restricciones a los flujos comerciales, mientras se dejaba libertad a los gobiernos para llevar a cabo sus propias políticas económicas independientes y para construir sus versiones preferidas del Estado de bienestar. Los países en desarrollo, por su parte, pudieron poner en marcha sus estrategias de crecimiento particulares sin excesivas restricciones externas. Los flujos de capital internacionales permanecieron estrechamente circunscritos. Los acuerdos de Bretton Woods tuvieron un gran éxito: los países industriales se recuperaron y llegaron a ser prósperos, mientras la mayoría de los países en vías de desarrollo experimentaban niveles de crecimiento económico sin precedentes. La economía mundial floreció como nunca lo había hecho hasta entonces.

La política monetaria de Bretton Woods acabó demostrando ser insostenible a medida que el capital ganaba movilidad internacional y la crisis del petróleo de la década de 1970 golpeaba con fuerza las economías avanzadas. Esta política fue sustituida en las décadas de 1980 y 1990 por una agenda más ambiciosa de liberalización económica e integración profunda, un intento de establecer lo que podríamos llamar una hiperglobalización. A partir de ese momento, los acuerdos comerciales se extendieron más allá de sus ámbitos tradicionales, como las restricciones a las importaciones, e incidieron directamente en las

políticas nacionales; se eliminaron controles sobre los mercados de capital internacionales; y los países en desarrollo sufrieron fuertes presiones para que abrieran sus mercados al comercio y a las inversiones internacionales. De hecho, la globalización económica se convirtió en un fin en sí misma.

Al impulsar el modelo de globalización de la posguerra más allá de sus límites, los economistas y los políticos pasaron por alto lo que había sido el secreto de su éxito original. Como consecuencia, hubo una serie de decepciones. La globalización financiera acabó generando inestabilidad en lugar de mayores inversiones y un crecimiento más rápido. En el interior de los países, la globalización generó desigualdad e inseguridad en lugar de beneficiar a todas las partes. Hubo éxitos fantásticos en este periodo, concretamente en China y la India. Pero, como veremos, estos países eligieron jugar al juego de la globalización no con las reglas nuevas, sino con las de Bretton Woods. En lugar de abrirse de forma incondicional al comercio y a las finanzas internacionales, adoptaron estrategias mixtas con una fuerte dosis de intervencionismo para diversificar sus economías. Mientras, los países que habían seguido recetas más convencionales —como los de Latinoamérica— languidecían. Y así fue como la globalización llegó a ser víctima de su propio éxito anterior.

Construir nuestro mundo económico sobre una base más segura requiere una mejor comprensión del frágil equilibrio entre mercados y gobernanza. En este libro voy a presentar una narración alternativa basada en dos ideas sencillas. La primera, que los mercados y los gobiernos se complementan, no se sustituyen. Si quieres más y mejores mercados, tienes que tener más (y mejor) gobernanza. Los mercados funcionan mejor no donde los Estados son débiles, sino donde son fuertes. La segunda, que el capitalismo no se da en un único modelo. La prosperidad y estabilidad económica puede lograrse mediante diferentes combinaciones de formas institucionales de organizar los mercados de trabajo, las finanzas, las reglas de gobierno de las empresas, el bienestar social, etc. Las naciones son propensas a —y, en efecto, tienen derecho a

ello— escoger entre estas opciones dependiendo de sus necesidades y valores.

Aunque dicho así pueda parecer una perogrullada, estas ideas tienen enormes consecuencias para la globalización y la democracia, así como para establecer los límites hasta donde podemos llegar con cada una en presencia de la otra. Una vez que se ha comprendido que los mercados necesitan a las instituciones públicas de gobernanza y regulación para poder funcionar bien, y además, se acepta que las naciones pueden tener distintas preferencias sobre la forma que deben adoptar esas instituciones y regulaciones, se ha empezado a contar una historia que lleva a finales radicalmente distintos.

Concretamente, se habrá empezado a comprender lo que llamaré trilema político fundamental de la economía mundial: no podemos perseguir simultáneamente democracia, autodeterminación nacional y globalización económica. Si queremos impulsar más la globalización, tenemos que renunciar en parte a la nación Estado o a la política democrática. Si queremos conservar y profundizar la democracia, tenemos que elegir entre nación Estado e integración económica internacional. Y si queremos mantener la nación Estado y la autodeterminación, tenemos que elegir entre profundizar la democracia o profundizar la globalización. Nuestros problemas tienen sus raíces en nuestra renuencia a enfrentarnos a estas opciones ineluctables.

Aunque fuera posible avanzar tanto en democracia como en globalización, el trilema sugiere que para ello se requiere la creación de una comunidad política global que sea muchísimo más ambiciosa que todo lo que hemos visto hasta la fecha o que sea probable que pongamos en práctica en un futuro no muy lejano. Exigiría que la democracia creara reglas globales que se apoyaran en mecanismos de responsabilidad mucho más complejos que los que tenemos actualmente. Una gobernanza global democrática de este tipo es una quimera. Afirme en este libro que existen demasiadas diferencias entre las naciones Estado como para que sus necesidades y preferencias se acomoden a normas e instituciones comunes. Sea cual sea la gobernanza que logremos, podrá abarcar únicamente una versión limitada de la globalización económica.

La gran diversidad que caracteriza nuestro mundo de hoy hace que la hiperglobalización y la democracia sean incompatibles.

De modo que tenemos que elegir. Voy a ser claro respecto a lo que elijo yo: tanto la democracia como la autodeterminación nacional deben primar sobre la hiperglobalización. Las democracias tienen el derecho a proteger su organización social, y cuando este derecho interfiere con los requisitos de una economía global, es esta última la que debe dejar paso.

Podría pensarse que este principio significaría el fin de la globalización. No es así. Espero que al final de este libro el lector se haya convencido de que reforzar las democracias nacionales pondrá a la economía mundial sobre una base más sana y más segura. Y ahí se encuentra la paradoja última de la globalización. Una delgada capa de reglas internacionales que deje un amplio espacio de maniobra a los gobiernos nacionales es una globalización mejor. Permite hacer frente a los males de la globalización mientras conserva sus enormes bondades económicas. Necesitamos una globalización inteligente, no una globalización máxima.

Los economistas también son seres humanos

Los economistas y los políticos llevan exhibiendo desde hace demasiado tiempo su miopía ante las tensiones y debilidades generadas por la globalización económica. Han atribuido cada obstáculo en el camino a la ignorancia o, aún peor, a la presión interesada de los proteccionistas de todo tipo. No han prestado suficiente atención al legítimo enfrentamiento entre valores e ideales agravado por la búsqueda obsesiva de la globalización. Han pasado por alto la conexión entre los mercados que funcionan bien y la acción decidida del Estado. Así, sus prescripciones han hecho más daño que bien en muchas ocasiones. Y han perdido incontables oportunidades de hacer uso de las herramientas de su profesión para producir mejores resultados.

Por necesidad, pues, este es también un libro sobre los economistas y sus ideas, sobre las historias que se cuentan a sí mismos y a los demás.

Explica cómo estas historias que cuentan los economistas han dado forma a nuestro mundo, cómo casi han llevado el mundo hasta su destrucción, y cómo muchas de esas ideas económicas pueden ser utilizadas ahora para erigir un sistema económico global mejor. Tal vez sea natural para un economista como yo pensar que las ideas —y en particular las ideas de los economistas— tienen una enorme importancia. Pero creo que no exagero al subrayar la influencia que estas ideas han tenido en la conformación de nuestra manera de entender el mundo que nos rodea, en dar forma al lenguaje que usan los políticos y otras personas que toman decisiones, y en reducir y a la vez ampliar nuestras opciones. Polítólogos, sociólogos, historiadores y otros podrían reclamar sin duda igual crédito para sus profesiones. Las políticas adoptadas están condicionadas seguramente por intereses especiales y por su forma de organizarse, por tendencias sociales más profundas y por condicionantes históricos. Pero debido a su magia técnica y su apariencia de seguridad, la ciencia económica ha tenido la última palabra al menos desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Ha proporcionado el lenguaje con el que hablamos de políticas públicas y ha dado forma a la topología de nuestro mapa mental colectivo. Keynes dijo en una ocasión que «incluso el hombre de negocios más práctico suele ser esclavo de las ideas de algún economista fallecido hace mucho tiempo». Pienso que se quedó corto. Las ideas que han dado lugar a las políticas de los últimos cincuenta años proceden de economistas que están (en su mayor parte) muy vivos.

Los economistas son objeto con frecuencia de una injusta leyenda negra. Se les percibe como fundamentalistas del mercado a quienes les importan poco los valores sociales o los objetivos colectivos que no sean la eficacia y el crecimiento económico. Se dice que promueven el consumismo, la avaricia y el egoísmo por encima de otras normas éticas y que desprecian toda forma de cooperación social. La imagen del economista que tiene la mayoría de la gente, al menos en Estados Unidos, es la de Milton Friedman predicando sin fin las virtudes del libre mercado y los peligros de toda intervención del gobierno —en vivienda, educación, salud, empleo, comercio y otros sectores—. No es una

imagen cierta en absoluto. Los economistas utilizan diversos enfoques para analizar el mundo, y algunos de esos enfoques están a favor del libre mercado y otros no. Muchos de los estudios que llevan a cabo los economistas están dedicados, de hecho, a entender qué tipos de intervención del gobierno pueden mejorar la realidad económica. Las motivaciones no económicas y el comportamiento cooperativo o prosocial forman parte cada vez más de lo que estudian los economistas.

El problema no es que los economistas sean sumos sacerdotes del fundamentalismo del libre mercado, sino que sufren los mismos sesgos que la gente corriente. Tienden a seguir las modas y a poseer un exceso de confianza, basándose excesivamente en aquellos datos e indicios que sustentan su narración preferida del momento, mientras descartan otros que no les encajan tan bien. Ponen demasiado énfasis en la experiencia reciente y demasiado poco en la historia más lejana. Tienden a centrarse de forma excesiva en los remedios que se utilizaron para afrontar la última crisis, mientras prestan una atención insuficiente a las tensiones que darán lugar a la siguiente. Tienden a atribuir las opiniones contrarias a la ignorancia o al interés personal, en vez de atribuirlas a diferencias genuinas en la evaluación de las circunstancias económicas. Son corporativistas, distinguiendo entre los que están y los que no (por ejemplo, los que son verdaderos profesionales del tema frente a los que no). Al igual que todos los que poseen un conocimiento especializado, tienden a ser arrogantes cuando los de fuera del grupo invaden su campo. En otras palabras, los economistas son humanos. Se comportan como hacen los seres humanos, no como los ficticios planificadores hiperracionales dedicados a maximizar el bienestar social, como suponen a menudo sus propios modelos.

Pero los economistas no son un grupo más. Son los arquitectos del medio intelectual en el seno del cual se elaboran las políticas nacionales e internacionales. Son respetados y se les escucha —irónicamente— más cuanto peor está la situación económica. Cuando los economistas se equivocan, lo cual sucede a veces, pueden hacer mucho daño.

Cuando aciertan, sin embargo, su contribución al bienestar humano es enorme. Tras algunos de los éxitos económicos más grandes de

nuestro tiempo —la reconstrucción del comercio global en el periodo de posguerra o el ascenso de China y la India— hay ideas sencillas pero potentes promovidas incansablemente por economistas: el comercio es mejor que la autarquía, los incentivos son importantes, los mercados son un motor de crecimiento. Tal como mostraré en este libro, en el pensamiento económico hay muchas cosas que se pueden y debe alabar.

De modo que lo que voy a contar no es una simple fábula con moraleja sobre buenos y malos. Siento el mismo rechazo por las actitudes que responsabilizan a los economistas de los diversos males del mundo que por las posturas autocomplacientes de los fundamentalistas del mercado. No voy a denigrar las ideas de los economistas, ni tampoco voy a cantar sus alabanzas. Voy a mostrar cómo se han utilizado o infrautilizado en distintos momentos y cómo podemos edificar sobre ellas para construir una forma mejor de globalización, una que sea más coherente con los valores y aspiraciones de las distintas naciones y que, además, sea más flexible. Hasta hoy, la ciencia económica ha consistido en dos partes de medicina salvadora y una parte de ungüento de charlatán de feria. Espero que este libro ayude al lector a ver la diferencia.

De mercados y Estados. La globalización en el espejo de la historia

El 17 de noviembre de 1671, los clientes habituales de la cafetería Garraway's, un lugar muy frecuentado por los navieros, corredores de Bolsa y comerciantes de Londres, escucharon un anuncio inusual:

El próximo 5 de diciembre se venderán, en el salón principal de este lugar, 3000 pieles de castor, distribuidas en treinta lotes, pertenecientes al honorable Gobernador y la Compañía de Comerciantes-Aventureros en la Bahía de Hudson.

El interés de esta venta de piel de castor fue más que una anécdota para la clientela del Garraway's. Considerada de la más alta calidad, esta piel tuvo una enorme demanda durante el siglo XVII. De tal manera se valoraba la piel de castor, que en 1638 el rey Carlos I de Inglaterra prohibió que se empleara cualquier otro material en la fabricación de sombreros.

Para gran consternación de comerciantes, financieros y nobles, Londres quedaba al margen del comercio de pieles. La mayoría de las pieles de castor procedía de Rusia y se vendía en los puertos del Báltico y el mar Negro a comerciantes de ciudades importantes del continente, como París, Viena y Amsterdam. Además, el exceso de caza había provocado una fuerte reducción de las reservas de castores y el aumento de los precios. Los londinenses adinerados tenían que conformarse con

pieles de calidad inferior que llegaban del continente o con obtenerlas en estas ciudades pero a un precio muy alto. La subasta pública de Garraway's anunciaba una nueva era de abundancia de pieles de alta calidad^[1].

¿Cómo lograron llegar las pieles de castor hasta Garraway's? ¿Quién o qué era «el Gobernador y la Compañía de Comerciantes-Aventureros en la Bahía de Hudson»? Ahí tenemos una interesante historia de globalización de otra época^[2]. Era una clase de globalización muy distinta, desde luego. Pero si la miramos de cerca aprenderemos bastante sobre lo que hace posible la globalización y lo que le pone límites.

La época de las compañías comerciales con privilegios del Estado

La serie de acontecimientos que llevaron las pieles de castor hasta Garraway's tuvo tres insólitos protagonistas. Dos de ellos eran cuñados, de origen francés, con los pintorescos nombres de Pierre-Esprit Radisson y Médard Chouart des Groseilliers. Radisson y Des Groseilliers eran *coureurs des bois*, aventureros y comerciantes por libre de pieles al norte de Quebec, en la actual Canadá. El régimen colonial francés en lo que entonces se llamaba Nueva Francia había establecido un lucrativo negocio comprando pieles de castor a los nativos americanos. Los nativos llevaban sus pieles a puestos comerciales establecidos por los colonos y las cambiaban por armas de fuego y aguardiente. De acuerdo con la filosofía económica del momento —el mercantilismo—, todo estaba organizado como un monopolio para generar el máximo de beneficios a la corona francesa y a sus representantes.

Las incursiones de Radisson y Des Groseilliers en los bosques del norte de la región más próximos a las orillas de la bahía de Hudson, les hicieron caer en la cuenta de que podrían aumentar mucho la oferta de pieles de castor adentrándose más en los extensos e inexplorados

territorios de los nativos americanos. Pero la administración colonial francesa, demasiado aferrada a sus formas establecidas, no estaba dispuesta a consentirlo. Los multaron a ambos por comerciar sin autorización y Des Groseilliers acabó pasando algún tiempo en la cárcel.

Frustrados por la actitud de sus compatriotas, los dos cuñados decidieron cambiar de señor. En su búsqueda de patrocinadores, viajaron a Londres, donde fueron presentados al rey Carlos II. Y, todavía más importante, llamaron la atención del príncipe Ruperto, el tercer protagonista de nuestra historia. El príncipe Ruperto, nacido en Bohemia, era sobrino de Carlos II de Inglaterra y aventurero también, pero de otro tipo. Había luchado en Inglaterra, en el continente europeo y en el Caribe, y entre sus aficiones estaban las de inventor y artista. El plan de Radisson y Des Groseilliers consistía en establecer una ruta marítima que partiera de Inglaterra, cruzara el Atlántico norte y llegara hasta la bahía de Hudson a través del estrecho de Hudson. De esta forma podían evitar a las autoridades francesas y llegar hasta las tribus indias directamente desde el norte, una zona que los gobiernos europeos aún no habían reclamado. Era un plan arriesgado y caro, puesto que requería la protección de la Corona y su apoyo económico. El príncipe Ruperto estaba en situación de proporcionar lo uno y lo otro.

La mañana del 3 de junio de 1668, Des Groseilliers zarpó de Londres en el *Nonsuch*, un pequeño navío elegido especialmente por su capacidad para adentrarse en el continente, en un viaje financiado por el príncipe Ruperto y su entorno. Tocó tierra en las costas de la bahía de Hudson cuatro meses después. (Un segundo barco, con Radisson a bordo, tuvo que volver a Inglaterra tras enfrentarse a fuertes temporales durante el trayecto). Des Groseilliers y su tripulación pasaron allí el invierno, establecieron contacto con los indios cri y regresaron a Inglaterra en octubre de 1669 en el *Nonsuch* con un buen cargamento de pieles de castor^[3].

Una vez demostrado que su plan de negocio funcionaba, nuestros tres protagonistas hicieron lo que hubiera hecho en aquellos tiempos cualquiera con buena cabeza para los negocios relacionados con el comercio a larga distancia: presionar al rey para conseguir derechos de

monopolio. Naturalmente, no venía mal el hecho de que el príncipe Ruperto fuese pariente de Carlos II. El 2 de mayo de 1670, la Corona concedió al príncipe Ruperto y sus socios un privilegio que establecía «el gobernador y la Compañía de Comerciantes-Aventureros en la Bahía de Hudson». La compañía así creada acabó conociéndose como Compañía de la Bahía de Hudson (Hudson's Bay Company), que ha llegado hasta nuestros días como HBC, la mayor empresa minorista generalista de Canadá y también la sociedad anónima más antigua del mundo.

El privilegio concedido por Carlos II de Inglaterra a la Compañía de la Bahía de Hudson es un documento extraordinario que confiere enormes poderes a la compañía. El rey comienza elogiando a su «querido sobrino» el príncipe Ruperto y a sus asociados por haber dirigido la expedición a la bahía de Hudson «con grandes costes a su cargo» y por haber descubierto «cuantiosos productos básicos» que producirán «grandes beneficios para nos y nuestro reino». A continuación concede el comercio único de todos los «mares, estrechos, bahías, ríos, lagos, arroyos y golfos cualquiera que sea su latitud», que se encuentren una vez franqueada la entrada del estrecho de Hudson, junto a todos los territorios contiguos que no pertenezcan ya a otro «príncipe o Estado cristiano». Pero el privilegio no termina ahí. Carlos II hace a la compañía «verdaderos y absolutos señores y propietarios» de todos los territorios que se acaban de describir^[4].

Como reconocimiento a las molestias que el príncipe Ruperto y sus asociados (los «comerciantes-aventureros» que habían arriesgado su capital en la empresa) se habían tomado, y con la esperanza de grandes beneficios para el reino en el futuro, la compañía recibió no solo los privilegios del monopolio comercial, sino también los derechos totales de propiedad sobre la zona de la bahía de Hudson. La «Tierra de Rupert», un área que abarcaba todos los ríos que desembocaban en la bahía, pasó a ser propiedad de la compañía. Entonces ni siquiera se conocía la dimensión total de este territorio, puesto que no se había explorado al completo. ¡Carlos II acababa de desprenderse de un buen pedazo del Canadá actual —un área que llegaría a ser aproximadamente

el 40 % del país, o más de seis veces el tamaño de Francia^[5]— en favor de una empresa privada!

El privilegio del rey convirtió a la Compañía de la Bahía de Hudson en un gobierno en todo salvo en el nombre, pues administraba un vasto territorio y gobernaba sobre los indios de la zona, a quienes no se pidió opinión sobre este asunto. La compañía podía hacer guerras, promulgar leyes y administrar justicia. No es necesario decir que era árbitro único del comercio de pieles en la Tierra de Rupert y fijaba las condiciones y los precios del intercambio con los nativos. En el siglo XIX, incluso llegó a emitir su propio papel moneda, que se convirtió en moneda de curso legal en las zonas que controlaba. El control territorial de la compañía se prolongó unos doscientos años, hasta 1870, cuando la posesión de la Tierra de Rupert quedó bajo el Dominio de Canadá a cambio de 300 000 libras (34 millones de dólares actuales^[6]).

El comercio de pieles canadiense era relativamente pequeño y la Compañía de la Bahía de Hudson apenas una nota al pie en el inmenso sistema mercantil del comercio de larga distancia de los siglos XVII y XVIII. Las principales rutas comerciales estaban por otras partes. Existía, por supuesto, el infame comercio triangular del Atlántico que llevaba esclavos a América a cambio de azúcar, algodón y tabaco (en el que la rama Europa-África representaba una importante conexión). Estaba también el siempre relevante comercio con la India y el sureste asiático, que ahora podía dejar de lado a los intermediarios venecianos y musulmanes gracias al paso de Vasco de Gama por el cabo de Buena Esperanza en 1497-1498. En los tres siglos que siguieron a los descubrimientos de Colón y Vasco de Gama, el mundo experimentó una verdadera explosión del comercio a larga distancia. Según una estimación, el comercio internacional llegó a más del doble de la tasa de ingresos mundiales en este periodo^[7].

Las compañías que hicieron posible este comercio eran en su mayoría monopolios comerciales por privilegio con una organización similar a la de la Compañía de la Bahía de Hudson. Muchas tenían nombres muy reconocibles, como la Compañía Inglesa de las Indias Orientales y la

Compañía Holandesa de las Indias Orientales, y muchas han dejado huellas significativas en la historia.

La más famosa de ellas, la Compañía Inglesa de las Indias Orientales, o Gobernador y Compañía de Comerciantes Londinenses en las Indias Orientales (Governor and Company of Merchants of London Trading into the East Indies), como se llamaba al principio, recibió en 1600 el privilegio como compañía por acciones. Su monopolio abarcaba el comercio con el subcontinente indio y China (incluyendo el comercio de opio). Al igual que con la Compañía de la Bahía de Hudson, su poder se extendía considerablemente más allá del comercio. Contaba con un ejército, podía hacer la guerra, firmar tratados, acuñar su moneda y administrar justicia. Expidió su control de la India por medio de una serie de enfrentamientos armados con el Imperio Mogol y mediante alianzas con gobernantes locales. La Compañía de las Indias Orientales llevó a cabo una amplia gama de funciones públicas, entre ellas inversiones en transporte, riego y educación pública. Con el tiempo llegó a cobrar impuestos también, imponiendo a la población local un impuesto sobre la tierra para complementar sus beneficios comerciales. A pesar de que la compañía perdió su monopolio comercial en la India en 1813, siguió gobernando durante varias décadas. Finalmente, fue abolida como consecuencia de la rebelión de la India de 1858 y el control de la India pasó directamente a la Corona británica.

Estas compañías poseían banderas, ejércitos, magistrados y monedas propias. Al mismo tiempo, pagaban dividendos a sus accionistas, que residían en su país. Que el comercio y el gobierno estuvieran tan estrechamente entrelazados podría parecer un anacronismo a los observadores actuales —una característica peculiar de una época cuyos conceptos erróneos sobre la economía hace tiempo que se han puesto en orden—. La filosofía económica dominante en el siglo XVII era el mercantilismo, que abogaba por una estrecha alianza entre los intereses comerciales y del soberano. Desde el punto de vista actual, los mercantilistas tenían algunas ideas francamente raras, como que el bienestar económico surgía con la acumulación de plata y otros metales preciosos. Pensaban que el libre comercio debía limitarse a las materias

primas y había que proteger la producción nacional por medio de elevados aranceles a la importación. Pero también creían en el capitalismo (como lo llamaríamos en la actualidad) y en las exportaciones, lo que los situaría a años luz por delante de muchos de sus contemporáneos. Mientras los holandeses y los británicos recorrían los confines del mundo en busca de materias primas y mercados, los otomanos y los chinos —con mucho, las entidades más poderosas—, se habían replegado en una búsqueda de la autarquía que les llevaría al fracaso^[8]. La narrativa de los mercantilistas del capitalismo se basaba en la idea de que el Estado y la empresa comercial debían satisfacer sus necesidades mutuas. La economía era una herramienta de la política y viceversa. Había que monopolizar el comercio internacional, en particular, para excluir a poderes extranjeros y reservar los beneficios para la metrópoli.

En la actualidad tendemos más hacia Adam Smith, cuya obra *La riqueza de las naciones* (publicada en 1776) representó un ataque frontal a las ideas y prácticas mercantilistas. Los liberales de la economía, con Smith como padre fundador, tienen una narrativa diferente. Creen que las economías florecen cuando los mercados se ven libres del control de los Estados. Es la competencia, más que el monopolio, lo que maximiza los beneficios económicos. Las barreras protectoras sobre el comercio —aranceles sobre las importaciones y contingentes— reducen la competencia y son, por tanto, una forma de tirar piedras sobre el propio tejado. La colaboración empresa-Estado no es más que otro nombre para la corrupción. Adam Smith no negaba que hubiera un papel para el gobierno, pero su visión del Estado lo restringía a la defensa nacional, la protección de los derechos de propiedad y la administración de justicia. En su opinión, el mercantilismo y los monopolios de privilegios eran un lastre para el desarrollo de las economías nacionales y el comercio global. Según esta narrativa, el rápido crecimiento económico y la verdadera globalización tuvieron que esperar hasta el siglo XIX, cuando por fin arraigaron las ideas de Adam Smith.

Esta dicotomía entre mercados y Estados —entre comercio y gobierno— es falsa y oculta más de lo que revela. El intercambio

comercial, y especialmente el comercio a larga distancia, no puede existir sin reglas impuestas desde alguna parte. La historia de la Compañía de la Bahía de Hudson revela con toda sencillez el estrecho vínculo entre poder e intercambio económico. Yo quiero comerciar contigo, ¡así que lo mejor es que te atengas a mis reglas! Podemos pensar en épocas de globalización posteriores como más desligadas de las reglas y los poderes estatales, y por tanto más «puras». Pero estaríamos bastante equivocados. Se ejercía el poder, solo que de forma diferente... y menos obvia. Donde hay globalización, hay reglas. Cuáles son, quién las impone y cómo... esas son las únicas preguntas que importan.

No es que siempre haya poderes malévolos acechando a los mercados y a la globalización. Podemos tener mejores o peores reglas. Pero es necesario que desechemos la idea de que los mercados funcionan mejor cuando se les deja a sus propios mecanismos de control. Los mercados requieren necesariamente instituciones ajenas para poder funcionar. Empleando la clara y sucinta definición del premio Nobel Doug North, estas instituciones proporcionan las «reglas del juego» a los mercados. A su vez, su presencia plantea preguntas sobre cómo se han diseñado y a qué intereses sirven. Si nos enfrentamos a estas preguntas sin rodeos, en vez de intentar soslayarlas, estaremos en mejor posición para diseñar las instituciones que efectivamente sirvan de apoyo al mercado. Aunque también derivarán nuestros pensamientos a plantearse preguntas incómodas sobre los límites de la globalización económica.

Pero volvamos a nuestras compañías con privilegio del Estado para entender el papel que los poderes paraestatales desempeñaban en el fomento del comercio a larga distancia.

Qué se necesita para cosechar los beneficios del comercio

Es un principio sencillo que todos los niños saben y que luego vuelven a aprender en los cursos de economía en la universidad: intercambiar

resulta en ganancias siempre que tú tengas algo a lo que yo doy más valor que tú. Traducido al comercio entre distintas partes del mundo, no tarda en convertirse en una cuestión de ventaja comparativa. Cualquier cosa que un país tenga en abundancia puede cambiarse por cosas que le falten. Los indios cri de la bahía de Hudson tenían, sin duda, gran cantidad de castores. Pero les faltaban mantas, ollas y, por supuesto, rifles y aguardiente, cosas que ni siquiera sabían que necesitaban hasta que conocieron al hombre blanco. Teniendo en cuenta la gran demanda de pieles de castor en Europa, las ganancias potenciales del comercio internacional fueron enormes.

En las descripciones del comercio de los libros de texto, este vendría a ser el final de la historia. En el mundo real, las cosas no son tan simples. Miren los obstáculos que nuestro triunvirato de héroes y sus socios tuvieron que superar. Tuvieron que comprometerse en una empresa peligrosa —con riesgos tanto para la bolsa como para la vida— para llegar hasta los indios a través de una nueva ruta marítima. Tuvieron que construir y poblar puestos comerciales por toda la bahía de Hudson en condiciones meteorológicas muy difíciles. Tuvieron que explorar las áreas del interior y tomar contacto con los indios. Tuvieron que abrir y mantener canales de comunicación, crear confianza y convencer a los indios de que sus intenciones eran pacíficas. Tuvieron que hacer el «estudio de mercado» para averiguar qué comprarían los indios a cambio de pieles. Por encima de todo esto, tuvieron que proporcionar un entorno seguro en el que pudiera llevarse a cabo el comercio. A su vez, eso requería leyes y reglas, con el apoyo de la fuerza (si era necesario).

En otras palabras, tuvieron que invertir en la infraestructura comercial —transporte, logística, comunicaciones, confianza, ley y orden, medidas coercitivas para el cumplimiento de los contratos— antes de poder iniciar la actividad comercial. Nuestros «comerciantes-aventureros» tuvieron que desempeñar funciones propias de un Estado porque, sin ellas, el comercio habría sido imposible.

El pacto al que llegaba un soberano con empresas privadas bajo el mercantilismo era en esencia este: tú, la compañía, pagas la infraestructura institucional, y, a cambio, yo te permito que obtengas

beneficios garantizándose el monopolio del comercio que resulte. Este *quid pro quo* estaba muy claro y, en ocasiones, bastante explícito. Ya en 1468, los portugueses concedieron a Fernão Gomes un monopolio para comerciar en África durante cinco años con la condición de que «extiendiera la exploración de la costa hacia el sur en cien leguas (unos quinientos kilómetros) al año^[9]». En 1680, cuando se cuestionó el monopolio de la Royal African Company en el comercio británico de esclavos, los abogados de la compañía lo defendieron en términos que fueron muy explícitos en cuanto a las funciones «públicas» desempeñadas por la compañía: el comercio de esclavos requería la construcción de fuertes a lo largo de la costa oeste africana, con un coste demasiado elevado para comerciantes privados; había que defender el comercio de los ataques de otras naciones; el mantenimiento de los fuertes y los barcos de guerra requerían un control exclusivo; los comerciantes privados perjudicaban a los gobernantes locales al intentar esclavizar «a todos, sin excepción, incluso a negros de alto rango»; y seguían en esa línea^[10]. Por desgracia para la compañía, estos argumentos no evitaron la revocación del monopolio en 1698. El comercio de esclavos era demasiado lucrativo como para permanecer exclusivamente en manos de una sola empresa.

Cuando sus enemigos acusaron a la Compañía de la Bahía de Hudson de pagar mal a los indios americanos por las pieles de castor, la empresa argumentó que esos bajos precios eran justos teniendo en cuenta las dificultades para ejercer el comercio en las áreas salvajes de América del Norte. Es verdad, dijo la compañía, que se pedía a los indios que pagaran precios altos por los bienes ingleses mientras que se les pagaba poco por las pieles. Pero esta era una práctica común entre «comerciantes civilizados de todo el mundo [cuando] tratan con tribus ignorantes y dependientes». Al fin y al cabo, «grandes son los riesgos para la vida, la integridad física y los productos en las regiones remotas, y grandes han de ser los beneficios que los compensen^[11]».

Al final, alguien ha de asumir la responsabilidad de mantener la paz, la seguridad y hacer cumplir las leyes y reglas que hacen posible el comercio. Lo que diferencia el mercantilismo de versiones posteriores de

capitalismo es que esa tarea recaía en gran medida sobre entidades privadas. Cuando las grandes compañías ya no pudieron efectuar estas tareas —bien porque se habían debilitado demasiado, bien porque la competencia de otros países les mermaba sus rentas— la Corona tuvo que intervenir. A las preguntas de un comité de la Cámara de los Comunes, en 1857, sobre las probables consecuencias de abolir los privilegios especiales de la Compañía de la Bahía de Hudson, un importante político y anterior director de la compañía lo dijo de forma muy clara: no tendría ninguna consecuencia siempre que «Canadá asumiera los gastos de gobierno [del territorio cedido por la compañía], mantuviera una buena policía y evitase, en la medida de sus posibilidades, la introducción de competencia en el comercio de pieles^[12]». Tal vez a la compañía no le gustara perder su monopolio, pero podría seguir adelante siempre y cuando los requisitos para hacer negocios fueran facilitados (y costeados) en adelante por el gobierno canadiense.

La abolición de la Compañía de las Indias Orientales tras la rebelión de la India de 1858 y su sustitución por el gobierno colonial directo desde Londres, constituye otro ejemplo perfecto de esta transición. Cuando la empresa privada y sus ejércitos ya no fueron capaces de llevar a cabo su cometido, el soberano tuvo que intervenir con sus propios, y más eficaces, poderes de persuasión.

Superación de los costes de transacción

Un economista actual resumiría el razonamiento desarrollado hasta aquí diciendo que el papel que desempeñaban la Compañía de la Bahía de Hudson, la Compañía de las Indias Orientales y otras compañías comerciales con privilegios consistía en reducir los «costes de transacción» en el comercio internacional para permitir un determinado grado de globalización económica. Merece la pena dedicarle algún tiempo a este concepto, ya que es clave para entender la globalización —lo que la limita o la amplía— y volverá a aparecer a lo largo de nuestra exposición.

A los economistas les gusta pensar que la propensión a «negociar, cambiar o permutar», en la evocadora (pero cauta)^[13] frase de Adam Smith, es un elemento tan arraigado en la naturaleza humana que hace del «comercio libre» el orden natural de las cosas. Incluso han acuñado un término general para distintos tipos de fricción que impiden el comercio en beneficio mutuo o hacen que sea más difícil: «costes de transacción». Los costes de transacción están de hecho muy extendidos en el mundo real y si no los vemos a nuestro alrededor es solo porque las economías modernas han proporcionado respuestas institucionales efectivas para superarlos.

Pensemos en todas las cosas que damos por sentado que son absolutamente esenciales para que tenga lugar el comercio. Debe haber alguna forma —una plaza de mercado, un bazar, una feria comercial, un intercambio electrónico— de reunir a las dos partes para realizar la transacción. Debe haber un mínimo de paz y seguridad para que puedan comprometerse en un comercio sin riesgos para la vida y la libertad y sin que les preocupe demasiado la posibilidad de ser robado o estafado. Debe haber un idioma común para que ambas partes se entiendan. En cualquier forma de intercambio que no sea el trueque, debe existir un medio de intercambio fiable (una moneda). Todos los atributos relevantes del bien o servicio objeto del intercambio (por ejemplo, su duración y calidad) deben ser totalmente verificables. Debe existir suficiente confianza entre las dos partes. El vendedor debe tener (y ser capaz de demostrar) claros derechos de propiedad sobre los bienes que vende y debe tener capacidad para transferir estos derechos al comprador. Debe haber un tribunal de justicia u otro medio que garantice el cumplimiento del contrato que suscriban las dos partes. Ambas partes deben estar capacitadas para adoptar compromisos futuros («le pagaré tal cantidad a la entrega de...») y hacerlo de manera creíble. Debe existir protección frente a terceras partes que intenten bloquear el intercambio o impedirlo. Podría seguir, pero seguramente la idea está clara ya.

A veces, estos requisitos no suponen grandes obstáculos para el comercio. Si tú tienes dos galletas y yo tengo dos tazas de café con leche,

podríamos fácilmente llevar a cabo una relación comercial que nos dejaría a ambos en mejor situación. En otras ocasiones, el comercio se basa en una amplia red de prerrequisitos institucionales. Apple y sus subcontratistas en China han de operar necesariamente en un entorno con abundante documentación contractual que implica una dilatada lista de compromisos bilaterales específicos. Cuando Citigroup concede un crédito a una empresa de un país en desarrollo, confía, como condición previa para efectuar el préstamo, en una combinación de la reputación del prestatario, la fortaleza de las leyes del país anfitrión, y el grado de posibilidad de sanciones internacionales. Cuando algo sale mal en estas relaciones —un subcontratista chino pasa a un competidor diseños del iPhone, propiedad de Apple, o el prestatario de Citigroup se niega a cumplir con las obligaciones adquiridas—, quizá sea muy poco lo que las partes perjudicadas puedan hacer. El temor a que cosas así puedan salir o salgan mal actúa desde un primer momento como un importante elemento disuasorio de las transacciones. En la jerga de los economistas, se trata de actos comerciales con costes de transacción potencialmente muy altos.

Las instituciones —al menos las que apoyan a los mercados— son organizaciones sociales diseñadas para reducir tales costes de transacción. Estas instituciones son de tres tipos: relaciones a largo plazo basadas en la reciprocidad y la confianza; ética; arbitraje de terceros.

La primera de ellas genera la cooperación a través de la interacción repetida a lo largo del tiempo. Por ejemplo, un proveedor desecha la idea de engañar a su cliente porque le preocupa perder negocios futuros. A su vez, el cliente decide no dejar de pagar debidamente al proveedor porque sería más caro cambiar de proveedores y construir una relación a largo plazo con una empresa nueva. Al ir construyéndose una relación, aumenta la confianza mutua y es posible pensar en iniciativas de mayor calado. Estos procesos autosostenidos no descansan en estructuras legales formales ni en soportes organizativos. Predominan en países en desarrollo donde tales estructuras son débiles.

En la segunda, el comercio puede apoyarse en las costumbres morales o ideologías. El vendedor de fruta no vende a un viajero, por mucho que

esté de paso, fruta podrida porque «sencillamente, estaría mal hecho». Un país puede optar por no aumentar los aranceles o restringir los flujos de capital porque «no es así como se hacen las cosas». Quizá estos actores interioricen las razones verdaderas de sus acciones. Quizá teman el ostracismo de sus comunidades —tribu, casta, grupo religioso, grupo étnico o «comunidad de naciones», según el caso— si se comprueba que están transgrediendo las normas aceptadas de buen comportamiento. Procedan de donde procedan, las costumbres sobre la idoneidad de distintos cursos de acción pueden imponer una disciplina a las partes y sustentar un nivel de honradez y cooperación que de otro modo sería difícil de lograr.

La interacción repetida y las normas sociales funcionan mejor cuando los mercados son sobre todo locales y de pequeña escala, cuando la gente no se desplaza mucho, y cuando los bienes y servicios con los que se comercia son simples, estandarizados y no tienen que transportarse a grandes distancias. Pero a medida que las economías crecen y la movilidad geográfica aumenta, resulta primordial la necesidad de reglas más claras y extensas y se hace fundamental la existencia de medidas coercitivas más fiables. Los únicos países que han logrado hacerse ricos bajo el capitalismo son los que han creado un amplio conjunto de instituciones *formales* para gobernar los mercados: sistemas impositivos que financian bienes públicos como la defensa nacional y las infraestructuras; regímenes legales que establecen y protegen los derechos de propiedad; tribunales que hacen cumplir los contratos; fuerzas policiales que sancionan a los infractores; funcionarios que diseñan y administran las regulaciones económicas; bancos centrales que garantizan la estabilidad monetaria y financiera, etc. El cumplimiento de las reglas de juego se garantiza por medio de un aparato formal normalmente del Estado. Pagamos nuestros impuestos en parte porque queremos mejores carreteras y mejores colegios, pero sospecho que pagaríamos mucho menos si no fuera porque existe el recaudador de impuestos.

Cuando nos fijamos en el tamaño del Estado en distintas sociedades, descubrimos un hecho bastante asombroso. Con muy pocas

excepciones, cuanto más desarrollada está una economía, mayor es la parte de sus recursos consumida por el sector público. Las administraciones públicas son más grandes y más fuertes, no en las economías más pobres del mundo, sino en las economías más avanzadas. La correlación entre tamaño de la administración y renta per cápita es muy fuerte. Los países ricos tienen mercados que funcionan mejor y administraciones mayores, en comparación con los países pobres. Todo esto puede sorprender a primera vista, pero la argumentación precedente ayuda a comprender lo que ocurre. Los mercados están más desarrollados y son más eficaces generando riqueza cuando cuentan con el apoyo de instituciones públicas sólidas. *Los mercados y los Estados se complementan*, no se sustituyen, como reflejan a menudo algunas explicaciones económicas simplistas.

Comercio y Estado

Este aspecto se hizo real para mí hace algunos años, de un modo bastante inesperado. El Estado desempeña un papel tan omnipresente en la sociedad actual que a muchos científicos sociales, entre los que me encuentro yo, les resulta imposible no obsesionarse con ello. Un día, estaba yo sentado en mi despacho preguntándome por qué el recorte del sector público ha demostrado ser tan difícil a pesar del clamor de los políticos conservadores por un «gobierno pequeño», cuando me topé con un artículo de David Cameron, politólogo de Yale^[14].

A Cameron le interesaba la siguiente cuestión: ¿Por qué se expandió tan rápidamente el sector público en las principales economías avanzadas en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial? Si bien Cameron se centraba solamente en la experiencia posterior a 1945, se trataba, de hecho, de una tendencia que venía de más atrás. En torno a 1870, el porcentaje del gasto público en los países que actualmente tienen economías avanzadas era del 11% de media. En 1920, ese porcentaje era casi el doble, el 20%. Aumentó más, al 28%, en 1960. En el periodo del estudio de Cameron era superior al 40%, y ha seguido

creciendo desde entonces^[15]. Ese incremento no ha sido uniforme en todos los países. El sector público es hoy considerablemente menor en Estados Unidos, Japón y Australia (con porcentaje de gastos inferior al 35 %) que en Suecia o los Países Bajos (55-60 %), con la mayoría de los restantes países europeos en medio. Cameron quería entender los orígenes de esta diferencia.

Su conclusión, basada en un estudio de dieciocho naciones avanzadas, era que la apertura al comercio internacional había contribuido a ello de forma decisiva. El sector público había crecido más en las economías más expuestas a los mercados internacionales. Algunos países están más protegidos de forma natural frente a las fuerzas de la competencia internacional, bien porque son grandes, bien porque están lejos de sus principales socios comerciales. Este es exactamente el caso de las economías de los gobiernos pequeños de nuestra lista (Estados Unidos, Japón y Australia). En cambio, las economías pequeñas próximas a sus socios comerciales registran mucho más comercio y tienen sectores públicos mayores (como Suecia y los Países Bajos).

Este argumento te rompe los esquemas si estás acostumbrado a pensar que los mercados pueden prosperar solo donde el Estado no se inmiscuye. Yo sabía, naturalmente, que las economías más avanzadas poseen sectores públicos mayores, pero lo que Cameron afirmaba era algo más: argumentaba que la variación del tamaño del sector público entre economías igual de ricas podía explicarse por la importancia del comercio para sus economías.

He de confesar que desconfié del resultado de Cameron; los economistas tenemos tendencia a ser escépticos, en especial cuando nos enfrentamos a un trabajo estadístico realizado por otros científicos sociales. Mi primera reacción al artículo fue: esto no puede ser verdad. La muestra es demasiado pequeña (tan solo dieciocho países). El efecto se debe al tamaño del país y no al volumen de su comercio. Hay otros muchos efectos distorsionadores que el análisis no ha tenido en cuenta, etc.

Decidí comprobarlo yo mismo. Me bajé algunos datos y empecé a cruzar el tamaño del gobierno con el grado de apertura económica.

Primero examiné los países avanzados en los que se había centrado Cameron. Utilicé distintas fuentes de datos y diversos periodos de tiempo, pero, para mi sorpresa, el resultado de Cameron se mantenía. Entonces amplié mi análisis a países en desarrollo y consideré más de cien países de los que había datos disponibles. De nuevo, la imagen era la misma. Finalmente, intenté que ese resultado desapareciera controlando por todo lo que se me ocurría —tamaño del país, geografía, demografía, nivel de ingresos, urbanización y otros muchos factores—. Manejara como manejara los datos, encontraba una fuerte correlación positiva entre el volumen de comercio internacional de un país y el tamaño de su sector público.

¿Cuál era la razón de esta correlación? Sometí a consideración muchas explicaciones posibles, pero ninguna superó mi batería de pruebas. Al final, la evidencia parecía señalar con fuerza a que el motivo eran las garantías sociales. La gente exige compensación frente al riesgo cuando sus economías están más expuestas a fuerzas económicas internacionales, y los gobiernos responden creando redes de seguridad más amplias, bien a través de programas sociales, bien a través de empleo público (más típico en los países pobres). Este era en esencia el mismo argumento de Cameron, e iba claramente más allá del pequeño grupo de países ricos que él había tenido en cuenta. Había tropezado con una de las verdades fundamentales de la economía de la que nadie me había hablado en la universidad: si quieres que los mercados se expandan, necesitas que el sector público haga lo mismo^[16].

Esta necesidad de expansión no se debe solo a que un Estado poderoso sea necesario para establecer la paz y la seguridad, proteger los derechos de propiedad, hacer cumplir los contratos y gestionar la macroeconomía. Se debe también a que dicho Estado es necesario para preservar la legitimidad de los mercados, protegiendo a los ciudadanos de los riesgos e inseguridades propios de los mercados.

La reciente crisis de las hipotecas *subprime* y la profunda recesión consiguiente proporcionan un buen ejemplo. ¿Por qué la economía mundial no ha caído por el mismo precipicio proteccionista que en la Gran Depresión de los años 1930? Porque desde entonces, las sociedades

industriales modernas han levantado una amplia barrera de protecciones sociales —prestación por desempleo, ayuda por reajustes y otras intervenciones en el mercado de trabajo, seguro médico, apoyo a la familia— que mitigan la demanda de formas más rudimentarias de protección, como refugiar a la economía tras muros de aranceles altos. El Estado de bienestar es la otra cara de una economía abierta. Los mercados y los Estados se complementan en más de una forma.

La relación de amor-odio de la globalización con el Estado

Ahora podemos empezar a apreciar lo mucho que difiere el comercio internacional de las transacciones económicas en el interior de un país. Si usted y yo somos ciudadanos del mismo país, operamos bajo una serie idéntica de reglas y nos beneficiamos de los mismos bienes públicos que proporciona nuestro gobierno. Si somos ciudadanos de países diferentes, nada de esto es necesariamente cierto. No existe una entidad internacional que garantice paz y seguridad, promulgue leyes y haga que se cumplan, financie los bienes públicos o garantice estabilidad y seguridad económicas. A la vista de las diferencias culturales y las distancias que separan los países, instituciones informales, tales como la reciprocidad y las normas sociales, tampoco fomentan mucha cooperación habitualmente. Las instituciones de apoyo a los mercados que sí existen son locales y varían según los países. En consecuencia, *el comercio y las finanzas internacionales suponen, inherentemente, mayores costes de transacción que los intercambios en el interior de un país.*

Pero hay más. Los costes de transacción más altos no se deben solamente a la ausencia de las instituciones internacionales adecuadas. Normativas nacionales orientadas a las necesidades de los mercados interiores suelen obstaculizar con frecuencia el comercio global. Las reglas nacionales inhiben la globalización. Entre los ejemplos más obvios se encuentran los aranceles sobre el comercio impuestos por los

gobiernos, o las regulaciones que restringen los préstamos internacionales. Cualquiera que sea el fin interno al que sirvan tales restricciones —estabilidad política y social, fomento de la iniciativa empresarial local, o simple amiguismo—, constituyen claramente costes de transacción para los intercambios internacionales. Los impuestos que financian las redes de seguridad sociales y otras inversiones públicas pueden hacer necesarias algunas restricciones sobre el intercambio internacional con el fin de evitar que los profesionales o empresarios desaprensivos los evadan.

Además, muchas regulaciones y normativas nacionales son un obstáculo para las transacciones con otros países, incluso cuando su principal cometido no consista en poner impedimentos al comercio. Las diferencias en las monedas nacionales, las prácticas legales, las regulaciones bancarias, las reglas del mercado de trabajo, las normas de seguridad alimentaria, y muchas otras cuestiones parecidas elevan los costes de los negocios a escala internacional. «Para seguir siendo competitivos», se quejaba en 2005 Jeffrey Immelt, consejero delegado de General Electric, «no podemos movernos en un laberinto de regulaciones que nos obliga a modificar y modular cada producto y proceso para adaptarlo a los caprichos de los regímenes reguladores»^[17]. Los gobiernos ayudan a reducir los costes de transacción dentro de las fronteras nacionales, pero constituyen una fuente de fricción en el comercio que se lleva a cabo *entre* naciones.

Los mercados internacionales operan fuera del marco institucional formal de las entidades soberanas y, por tanto, ante la ausencia de disposiciones especiales, carecen del apoyo de estos marcos. La misma importancia tiene el hecho de que los mercados internacionales operan cruzando las fronteras institucionales que delimitan los Estados y sus jurisdicciones. Estos dos hechos —la falta de un marco institucional global para los mercados globales y las tensiones que dichos mercados generan entre instituciones locales— son fundamentales para entender la globalización económica. Nos ayudan a pensar cómo enfrentarnos a los retos de la globalización y a apreciar sus límites. Volveremos a ellos en el desarrollo de esta obra.

De modo que las dificultades a las que se enfrentaron la Compañía de la Bahía de Hudson y sus contemporáneas para llevar a cabo intercambios a larga distancia, no eran específicas del siglo XVII ni del comercio de pieles, especias y otros productos de aquellos tiempos. El comercio internacional es diferente y requiere disposiciones institucionales especiales. A pesar de todas sus deficiencias, la concesión de un monopolio comercial fue una innovación institucional de gran éxito —en concordancia con la política y la economía del momento— que evitó muchos costes de transacción propios del comercio intercontinental. Alentó a las entidades privadas a invertir en conocimientos, seguridad y medidas que garantizaran el cumplimiento de los contratos y, por tanto, hizo posible la continuidad del comercio.

Desde luego, no todos los que participaban del comercio se beneficiaron del mismo modo. El pago que recibían los indios cri, por ejemplo, era escandalosamente bajo^[18]. El comercio de esclavos era una abominación. Con el tiempo, las empresas se interesaron más por mantener los beneficios del monopolio que por expandir sus redes comerciales. La dependencia mutua que se desarrolló entre los Estados y las empresas privadas no ayudó ni a la calidad de la gobernanza ni a la eficacia económica a más largo plazo. Adam Smith tenía razón al preguntarse si la contribución de los monopolios era al final positiva en los balances nacionales. Pero, a medida que las ideas de Smith ganaban terreno y Gran Bretaña y otras potencias líderes disolvían dichos monopolios, el problema fundamental permanecía: cómo hacer que el comercio y las finanzas internacionales fueran baratos y seguros. Los costes de transacción inherentes a la economía internacional seguirían acosando a comerciantes, financieros y políticos.

La paradoja de la globalización

Los mercados tienen prerequisitos muy exigentes —y los mercados globales todavía más—. Los mercados de, digamos, productos alimenticios básicos y otros artículos de primera necesidad, pueden

funcionar bastante bien por sí solos en comunidades pequeñas donde la gente se conoce e interactúa de forma reiterada. Una camarilla de hombres de negocios y financieros puede hacer que el comercio prospere cuando todos ellos comparten un mismo sistema de creencias. Cualquier cosa mayor, de amplio alcance, y sobre todo sostenible, requiere una amplia lista de instituciones que lo apoyen: reglas que determinen la propiedad, tribunales que hagan cumplir los contratos, regulaciones comerciales para proteger a los compradores y a los vendedores, una fuerza policial que penalice a quienes engañan, marcos macropolíticos para hacer frente y facilitar el ciclo económico, normas de prudencia y supervisión para mantener la estabilidad financiera, prestamistas de última instancia para evitar pánicos financieros, reglas de salud, seguridad, trabajo y medio ambiente que garanticen el cumplimiento de las normas públicas, programas de compensación para calmar a los perdedores (cuando los mercados marginan a alguien, cosa que ocurre con frecuencia), protección social para proporcionar ciertas garantías ante los riesgos del mercado, e impuestos para financiar todas estas funciones.

Resumiendo, los mercados no se crean solos, no se regulan solos, no se estabilizan solos, ni se legitiman solos. Todas las economías de mercado que funcionan bien son una mezcla de Estado y mercado, de dejar hacer y de intervención. Las proporciones exactas de esa mezcla dependen de las preferencias de cada país, de su posición internacional y de su trayectoria histórica. Pero ningún país ha conseguido desarrollarse sin hacer que recaigan responsabilidades importantes sobre el sector público.

Si los Estados son indispensables para el funcionamiento de los mercados nacionales, son también el principal obstáculo para el establecimiento de mercados globales. Como veremos, sus prácticas son precisamente el origen de los costes de transacción que la globalización tiene que superar. Esa es la principal paradoja de la globalización: ¡no puedes arreglártelas sin los Estados y no puedes arreglártelas con ellos!

De ahí que los mercados globales sean doblemente problemáticos: les faltan los apuntalamientos institucionales de los mercados nacionales y

se encuentran entre los límites institucionales existentes. Esta doble maldición deja a la globalización económica en una situación frágil y con muchos costes de transacción, incluso cuando no existen restricciones directas sobre el comercio y las finanzas transfronterizas. Y hace que la búsqueda de una globalización perfecta sea una misión condenada al fracaso.

Los monopolios comerciales de los mercantilistas ofrecían una solución a estos dilemas. Gracias a su poder coercitivo, similar al de los Estados, estas compañías imponían sus propias reglas a las poblaciones extranjeras de tierras lejanas. No obstante, con el tiempo llegaron a ser menos eficaces y demostraron ser incapaces de manejar a las poblaciones locales descontentas al mismo tiempo que la narrativa del mercantilismo perdía su atractivo. El siglo XIX —la primera época de verdadera globalización— tendría que apoyarse en mecanismos diferentes.

Ascenso y caída de la primera gran globalización

Durante los siglos XVII y XVIII, el comercio mundial se había expandido a un ritmo constante de alrededor del 1% anual, superando el aumento de los ingresos mundiales, aunque no por mucho. En algún momento del comienzo del siglo XIX, el comercio mundial empezó a crecer a pasos agigantados, registrando una tasa sin precedentes de casi el 4% anual durante todo el siglo^[1]. Los costes de transacción que impiden el comercio a larga distancia —debido a las dificultades de transporte y comunicación, a las restricciones que imponen los países o a los riesgos para la vida y la propiedad— empezaron a caer vertiginosamente. Los flujos de capital experimentaron un gran auge y las economías mundiales fueron objeto de una integración financiera sin precedentes. Fue también esta una época de grandes movimientos de población entre continentes, en la que europeos de clase obrera emigraron en masa a América y a otros territorios de reciente colonización. Por estas razones, la mayoría de los historiadores económicos consideran que el largo siglo que termina en 1914 fue la primera fase de la globalización. De hecho, desde muchos puntos de vista, la economía mundial no ha superado hasta hace poco los niveles de globalización de 1913 en cuanto a comercio y finanzas. En términos de volumen de emigración, aún no lo ha alcanzado.

Comercio e instituciones durante el siglo XIX

¿Qué hizo posible esta fase de globalización? Las interpretaciones más habituales identifican tres cambios importantes en este periodo. Primero, nuevas tecnologías en forma de barcos de vapor, ferrocarriles, canales y telégrafos revolucionaron el transporte y las comunicaciones internacionales y redujeron en gran medida los costes comerciales desde los primeros años del siglo XIX. Segundo, la narrativa económica cambió a medida que las ideas de los economistas del libre mercado, como Adam Smith y David Ricardo, fueron tomando fuerza. Esto llevó a los gobiernos de las principales economías del mundo a relajar sustancialmente las restricciones sobre el comercio en forma de aranceles y contingentes a la importación. Finalmente, a partir de la década de 1870, la adopción generalizada del patrón oro permitió que el capital se moviera internacionalmente sin temor a cambios arbitrarios en los valores de las monedas u otros altibajos financieros.

Aun así, esto no lo explica todo. Como hemos visto en el capítulo anterior, los costes de transacción en la economía mundial van más allá del transporte, los aranceles y la inestabilidad monetaria. Las interpretaciones más habituales omiten dos instituciones de vital importancia propias del siglo XIX. Estas instituciones hicieron posible una globalización más profunda que la que había existido hasta la fecha y, de nuevo, se trataba de instituciones que afianzaban el mercado.

La primera de ellas consistió en una convergencia en los sistemas de creencias de quienes tomaban las decisiones económicas clave en ese periodo. El liberalismo económico y las reglas del patrón oro unieron a los gobernantes de distintas naciones y en su propósito de minimizar los costes de transacción en el comercio y las finanzas. Donde prevaleció esta narrativa —como en Gran Bretaña y entre los principales bancos centrales del mundo durante todo el periodo— la globalización permaneció a salvo. Donde no estuvo presente o se disolvió con el tiempo —como sucedió con la política comercial en la Europa continental después de la década de 1870— la globalización perdió terreno.

La segunda institución fue el imperialismo. Tanto si era de tipo formal como de tipo informal, el imperialismo fue un mecanismo que sirvió para imponer reglas favorables al comercio, de tal manera que los gobiernos de los países avanzados se convirtieron en los árbitros que hacían cumplir dichas reglas. Las políticas imperialistas desplegaban el poder político y militar de los países poderosos para hacer que el resto del mundo se plegara a sus intereses, siempre que fuera posible. De ahí que proporcionaran un apoyo básico para impedir que la globalización descarrilara en las zonas periféricas de la economía mundial —Latinoamérica, Asia y Oriente Próximo— de manera que estas regiones fueran seguras para el comercio y las finanzas internacionales.

En este capítulo se explica cómo surgió la versión siglo XIX de la globalización y de qué modo las políticas internas de los países lograron desbaratarla. Empezamos nuestro recorrido con las políticas comerciales y seguiremos con el patrón oro.

La victoria (limitada) del libre comercio

Las creencias favorables a la libertad de comercio fueron expandiéndose durante todo el siglo XIX gracias a los esfuerzos de economistas como David Ricardo y John Stuart Mill, que ampliaron las observaciones de Adam Smith para mostrar que el comercio sin restricciones es bueno para todos los países que participan de él. Como veremos en el próximo capítulo, estas ideas eran elegantes, potentes y podían describirse con precisión lógica. Pero su influencia fue diferente de país a país y en momentos distintos del tiempo. Aunque solemos pensar que el siglo XIX fue un periodo de libre comercio, Gran Bretaña fue la única gran economía que mantuvo políticas comerciales abiertas durante un periodo más o menos prolongado. Estados Unidos puso aranceles muy altos sobre importaciones manufacturadas durante la Guerra Civil y los mantuvo altos durante todo el siglo. Las principales potencias de la Europa continental se convirtieron sin vacilación al libre comercio solamente durante un breve periodo en las décadas de 1860 y 1870.

La fecha crucial en la historia de los aranceles del siglo XIX es 1846, el año en que Gran Bretaña suprimió los aranceles sobre las importaciones de cereales que había instaurado durante las Guerras Napoleónicas. Estas llamadas Corn Laws fueron el centro de sonoros combates políticos en la Gran Bretaña de principios del siglo XIX, puesto que enfrentaron los intereses rurales con los intereses urbanos. Aquí, *corn* se refiere a cereales, y los aranceles en cuestión se aplicaban a todas las importaciones de alimentos y cereales. Los terratenientes querían aranceles altos que mantuvieran elevados los precios de los alimentos e hicieran subir sus ingresos. Los fabricantes, cada vez más poderosos debido a la Revolución Industrial que se extendía por Londres, Manchester y otras ciudades, querían suprimir los aranceles para reducir el coste de la vida. Esa reducción, como argumentaba Karl Marx, entre otros, permitiría a los capitalistas pagar salarios aún más bajos a sus trabajadores. Este debate movilizó a la sociedad y la política británicas, y surgieron bandos a favor y en contra de las Corn Laws, comprometidos en lo que parecía ser una lucha feroz por unos cuantos impuestos sobre las importaciones pero que, en realidad, era un enfrentamiento para decidir quién iba a gobernar en Gran Bretaña y a prosperar en los años venideros. La conocida revista *The Economist* es producto de esa época, fundada por opositores a las Corn Laws para difundir y popularizar opiniones en favor de la libertad de comercio, un papel que continúa desempeñando en la actualidad. Al final, ganaron los intereses de los empresarios emergentes: tenían de su parte tanto los argumentos intelectuales como a las fuerzas de la Revolución Industrial.

Una vez abolidas las Corn Laws en Gran Bretaña, que era la potencia económica dominante del momento, hubo presión en otros países europeos para que se hiciera lo mismo. Muchos percibían la reforma como un éxito político y económico. Los comentaristas económicos del continente europeo señalaban con admiración el gran aumento del comercio y de los ingresos en Gran Bretaña desde la derogación —aunque, naturalmente, era la Revolución Industrial la que en realidad se merecía la mayor parte del mérito—. Sin embargo, el aparente éxito británico no facilitó necesariamente la liberalización del comercio en

otros países. Como el emperador Luis Napoleón Bonaparte, Napoleón III, comentó a Richard Cobden, miembro del Parlamento británico y proselitista del libre comercio: «Me atrae y me gusta la idea de realizar una obra similar en mi país; pero es muy difícil hacer reformas en Francia; en Francia hacemos revoluciones, no reformas»^[2]. Sin embargo, existía un recurso político al que los defensores del libre comercio han acudido desde entonces: reducir las barreras comerciales a cambio de que otro país haga lo mismo, y luego presentar la liberalización a la oposición como una «concesión» necesaria para conseguir que la otra parte abra sus mercados.

El resultado fue el Tratado Cobden-Chevalier de 1860, que comprometía a Gran Bretaña a reducir sus impuestos sobre las bebidas alcohólicas francesas a cambio de que Francia redujera sus aranceles sobre los bienes manufacturados británicos. A estas medidas siguieron una serie de tratados similares firmados con otros países europeos. Una innovación importante en el Tratado Cobden-Chevalier fue la cláusula de nación más favorecida (NMF). Esta cláusula establecía que los firmantes originales también se beneficiarían de las reducciones arancelarias que uno de ellos concediera en el futuro a terceros países. Esta red de tratados comerciales se convirtió en un importante instrumento de reducción arancelaria en toda Europa en las décadas de 1860 y 1870. A mediados de los años 1870, la mayoría de las prohibiciones al comercio habían desaparecido y la media de los aranceles sobre productos manufacturados permaneció en números bajos de una sola cifra en Gran Bretaña, Alemania, los Países Bajos, Suecia y Suiza, y un poco por encima de la decena en Francia e Italia, muy por debajo de los niveles anteriores, que eran múltiples de estos índices^[3].

El libre comercio, sin embargo, no triunfó en todas partes. La pugna por las Corn Laws ilustra un tema al que tendremos muchas ocasiones de volver: debido a que las políticas comerciales tienen consecuencias importantes en la distribución de los ingresos, se ven envueltas en luchas políticas de gran envergadura. Los economistas pueden criticar la artificialidad —y por tanto la falta de sentido— de los costes de

transacción que crean las barreras comerciales impuestas por los gobiernos, pero este argumento no siempre prevalece si existen fuertes intereses políticos o argumentos económicos de peso que vayan en dirección contraria. Si cree que esas presiones siempre proceden de estrechos intereses creados basados en doctrinas oscurantistas —la historia de la derogación de las Corn Laws se defiende a menudo como una victoria de las ideas progresistas y liberales frente a la nobleza y las instituciones autoritarias tradicionales— tenga en cuenta la experiencia de Estados Unidos.

A pesar de las diferencias en la composición de la vida política entre Estados Unidos y Gran Bretaña durante la primera parte del siglo XIX, los dos países tenían una cosa en común: las controversias sobre los aranceles estuvieron en el centro de la política nacional. Como reflexionaría posteriormente un exasperado legislador de Pensilvania, «el hombre es un animal que hace discursos sobre aranceles»^[4]. La política comercial se nutría directamente de la división política y social más importante del país, la existente entre el Norte y el Sur. El Sur, esclavista, estaba organizado en torno a una economía de exportación basada en el tabaco y el algodón. Los Estados libres del Norte dependían de una incipiente base manufacturera que iba por detrás de Gran Bretaña en productividad y luchaba por competir con productos importados que eran más baratos. La prosperidad del Sur dependía del comercio internacional. El Norte quería protección frente a las importaciones, al menos hasta que pudiera alcanzar cierto nivel^[5].

La Guerra Civil de 1861-1865 fue motivada tanto por la política comercial estadounidense como por la esclavitud. En cuanto empezó la guerra, Abraham Lincoln subió los aranceles y la protección al comercio aumentó todavía más después de la victoria del Norte. La media de los aranceles sobre productos manufacturados fue del 45 % en los diez años siguientes a 1865 y nunca bajaron mucho de ese nivel hasta la Primera Guerra Mundial. Desde cualquier punto de vista, Estados Unidos era un país muy proteccionista a finales del siglo XIX. Casualmente o no —el debate continúa— este fue el periodo en el que alcanzó y posteriormente sobrepasó la capacidad industrial de Gran Bretaña.

Más adelante volveremos sobre la relación entre la política comercial y el crecimiento económico. De momento, lo que resulta interesante de la experiencia de Estados Unidos es que representa un caso en el que claramente el libre comercio no estuvo al servicio de una causa política «progresista». Como ha escrito el destacado politólogo Robert Keohane: «Seguir la lógica del mercado tuvo efectos trágicos a largo plazo. El impacto económico en el Sur del crecimiento sin diversificación ni industrialización ya fue bastante perjudicial. Mucho más graves fueron los resultados políticos y sociales de hacer que el algodón fuera el rey: la esclavitud se enquistó y la guerra civil se hizo cada vez más probable»^[6]. Al margen de las demás consecuencias económicas, el libre comercio en Estados Unidos en el siglo XIX habría reforzado y fortalecido más la esclavitud como institución política y social. Solo se pueden hacer conjeturas sobre el daño que esto habría hecho al desarrollo de las instituciones políticas del país, pero no parece que la imagen hubiera sido bonita^[7].

La lección está clara: según dónde esté un país en relación con la economía mundial y cómo se alineen las políticas comerciales con sus divisiones políticas y sociales, el libre comercio puede ser una fuerza progresista o retrógrada. Gran Bretaña fue el centro neurálgico industrial del mundo a mediados del siglo XIX y las políticas que liberalizaron el comercio favorecieron los intereses de los empresarios y a las clases medias. Estados Unidos era un rezagado industrial con una ventaja en costes en las actividades propias de las plantaciones con esclavos, donde las políticas comerciales liberales habrían favorecido los intereses agrarios represivos. Libre comercio y «buena política» no siempre van juntos.

Mientras tanto, en la Europa continental no tardaron en aparecer dudas sobre el libre comercio. Un detonante importante, como suele ocurrir, fue una prolongada recesión económica que había empezado en la década de 1870 y había golpeado con especial dureza a los agricultores y ganaderos. La revolución en el transporte y los recortes arancelarios dieron como resultado un influjo de granos procedentes del Nuevo Mundo y un abrupto descenso de los precios. Por todo el continente, los

agricultores pedían protección, a menudo haciendo causa común con industriales que se tambaleaban por la competencia de los más avanzados productores británicos (y cada vez más por la de los exportadores estadounidenses también). En la Alemania de Bismarck, esto llevó al famoso «matrimonio del hierro y el centeno», una coalición entre agricultores e industriales que dio lugar a un brusco aumento de los aranceles desde finales de los años 1870. Bismarck, un político siempre inteligente y astuto, racionalizó la nueva política quejándose de que Alemania se había convertido en el vertedero del exceso de producción de otros países. Francia y otras potencias de la Europa continental le siguieron, aumentando sus propios aranceles, y la tendencia general hacia el endurecimiento de las restricciones al comercio continuó hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial. En 1913, la media de los aranceles a la importación en la Europa continental sobre productos manufacturados se había duplicado y era de casi el 20%^[8].

Existía un aspecto paradójico, desde el punto de vista de la narrativa económica liberal, en este incremento de la protección a finales del siglo XIX en Europa. Como el historiador económico Paul Bairoch señala, no solo fue el volumen del comercio lo que aumentó rápidamente después de 1890, también lo hicieron los ingresos, especialmente en aquellos países que pusieron barreras comerciales^[9]. Esta experiencia, exactamente igual que la del periodo que siguió a la Guerra Civil en Estados Unidos, refuerza las dudas respecto a la existencia de una relación lineal entre políticas de libre comercio y crecimiento económico. Volveremos más adelante a este asunto en el contexto de nuestra descripción del régimen de Bretton Woods y los efectos de la globalización en los países en desarrollo actuales.

Fue solo en Gran Bretaña donde hubo resistencia a la resbaladiza pendiente proteccionista en las décadas anteriores a la Primera Guerra Mundial, a pesar de la presión de los defensores del «comercio justo» que querían represalias por los altos aranceles sobre las exportaciones británicas en el resto de Europa^[10]. En Gran Bretaña, la ideología del libre comercio no solo dominaba el discurso público en un grado mucho mayor, sino que «proteccionismo» llegó a convertirse en un término

peyorativo con el que se intimidaba a los oponentes. Además, la fuerte posición comercial británica en el sector industrial hacía de la arancelaria una política más bien redundante y carente de sentido. Cuando el primer ministro William Gladstone se burló de quienes buscaban venganza en la política comercial, se refería a ambos factores. ¿Qué diablos significa «comercio justo»?, preguntó. «Pues bien, señores», respondió empleando un argumento que a partir de entonces repetirían incansablemente quienes estaban a favor del libre comercio, «he de decir que tiene un sospechoso parecido a nuestra vieja amiga Protección»^[11]. Era ni más ni menos que el proteccionismo intentaba resultar más atractivo adoptando un nombre nuevo.

Gladstone señalaba que el Reino Unido iba a ganar poco de adoptar este tipo de represalias, puesto que las importaciones de bienes manufacturados eran mucho menores que las exportaciones. Los aranceles que se gravaran en unas bases tan diminutas apenas iban a tener efecto sancionador. El enorme excedente comercial de Gran Bretaña, declaró Gladstone, hacía que el libre comercio fuera la mejor política para el país. A un economista actual le produciría horror el argumento mercantilista de Gladstone, que sugería que un país se beneficia del comercio solamente si tiene excedentes comerciales^[12]. Da igual. El dominio británico en la industria ayudó a evitar una oleada proteccionista.

Si entre los países avanzados el libre comercio dependía de un equilibrio inestable y frágil entre una ideología compartida y una constelación de intereses políticos interiores, en el resto del mundo se imponía sobre todo desde el exterior. En Asia, el imperialismo europeo garantizaba que se protegían los derechos de los extranjeros, se hacían cumplir los contratos, las disputas se resolvían según las reglas de países europeos, se recibía con los brazos abiertos a exportadores e inversores, las deudas se pagaban, se invertía en infraestructuras, se pacificaba a los nativos, se desbarataban las ambiciones de los incipientes nacionalismos, etc., neutralizando la larga lista de costes de transacción que podrían obstaculizar el comercio internacional. Recordemos la sustitución de la Compañía Inglesa de las Indias Orientales por el Raj Británico cuando

aquella demostró ser incapaz de controlar la insurgencia local, o el traslado de los poderes policiales de la Compañía de la Bahía de Hudson al Dominio de Canadá. El Imperio Británico llevó la ley y el orden a sociedades que carecían de ellos, sostiene el historiador de Harvard Niall Ferguson, que escribe: «Ninguna organización de la historia ha hecho más para fomentar la libre circulación de bienes, capital y trabajo que el Imperio Británico en el siglo XIX y principios del siglo XX^[13]».

No es necesario aceptar la optimista interpretación de Ferguson sobre el Imperio Británico para estar de acuerdo con su afirmación de que el imperialismo fue una fuerza tremadamente potente a favor de la globalización económica. Un reciente estudio estadístico constata que dos países miembros de un mismo imperio tenían el doble de volumen de comercio entre ellos que con otros que no pertenecían al imperio, suponiendo constantes tantas variables como es posible en esta clase de trabajo cuantitativo. ¿La razón?: «Los imperios aumentaron el comercio bajando los costes de transacción y estableciendo políticas que estimulaban el comercio dentro del imperio». Los ejemplos concretos de costes de transacción reducidos que los autores del estudio logran cuantificar son: el uso de una lengua común, la presencia de una moneda común, el uso de la moneda en las colonias adquiridas recientemente y los acuerdos comerciales preferenciales^[14].

Sería un error pensar que tales efectos se limitaban a casos en los que los poderes de la metrópoli empleaban su dominio imperial directo. El imperialismo se daba tanto en la variante formal como en la informal. Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos (que acabó por entrar en el juego), así como las demás potencias, no siempre tenían que extender su dominio directo para doblegar a otras regiones a su voluntad. Bastaba con la amenaza militar y la presión política. En un artículo clásico titulado «The Imperialism of Free Trade», John Gallagher y Ronald Robinson muestran que existía un continuo entre la influencia informal y el dominio formal, este utilizado solamente como último recurso cuando la situación estaba demasiado descontrolada para lograr los efectos deseados a través de los gobernantes locales^[15].

Uno de los principales instrumentos de influencia informal fue el tratado comercial. Si resultaba que la población local no reverenciaba lo suficiente las ideas de Smith y Ricardo, las cañoneras listas para el ataque siempre podían proporcionar la persuasión necesaria. De ese modo, Gran Bretaña firmó un tratado con la Turquía otomana en 1838 que obligaba al país a limitar los aranceles sobre las importaciones a un máximo del 5% y a abolir las prohibiciones a la importación y los monopolios. Los británicos también lucharon en la llamada Guerra del Opio contra China en 1839-1842 para abrir ese país a las importaciones de opio y otros productos exportados desde el Imperio Británico. El contraalmirante Matthew C. Perry firmó un tratado con Japón en representación de Estados Unidos en 1854 para abrir ese país al tráfico marítimo y al comercio exterior. Este y otros tratados similares obligaron a poner techos a los impuestos sobre las importaciones (unilateralmente, por supuesto), restringieron la capacidad de los países menos poderosos de dirigir sus políticas comerciales de forma independiente, concedieron privilegios legales a los comerciantes extranjeros y reforzaron el acceso de estos a sus puertos.

Así, a pesar de la inequívoca explosión comercial, la globalización del siglo XIX no se basaba tanto en el libre comercio como se suele decir. Las políticas imperiales —formales o informales— estimulaban claramente el comercio, pero su fundamento estaba en el descarado ejercicio del poder de los países metrópoli y apenas representaban «libre comercio» en el auténtico sentido del término. Y si se deja a un lado a Gran Bretaña, el liberalismo contó solo con victorias limitadas en las políticas comerciales de las principales economías. Algunos países (como Estados Unidos) nunca llegaron a adoptar realmente las políticas del libre comercio, mientras que otros (como las potencias de la Europa continental) volvieron a niveles de protección más altos después de un par de décadas. Las políticas nacionales raramente demostraron ser propicias al libre comercio durante largos períodos, salvo cuando la supremacía económica garantizaba inmunidad relativa frente a la competencia de las importaciones. Gracias a la revolución en el transporte y al aumento de los ingresos, hubo mucha globalización,

probablemente más que en cualquier otro momento de la historia, a excepción de estas últimas décadas. Pero esta globalización descansaba sobre pilares institucionales poco funcionales y frágiles, un conjunto de prerequisitos difíciles de repetir.

El patrón oro y la globalización financiera

Lo que era cierto del régimen comercial era aún más cierto del régimen financiero y monetario que gobernaba la globalización del siglo XIX, el patrón oro. La disciplina impuesta por medio de prácticas imperialistas fue una vez más crucial para mantener el libre flujo de capitales. Y el *sistema de creencias* que sostenía el patrón oro y la globalización financiera entre 1870 y 1914 no logró sobrevivir a los golpes mortales recibidos con la Gran Depresión y la revolución del pensamiento económico debida a John Maynard Keynes.

El patrón oro se apoyaba en unas pocas reglas sencillas. Cada moneda nacional tenía su paridad con el oro, que iba unida rígidamente al valor de este metal. Por ejemplo, la libra esterlina se definía como 113 granos de oro puro y el dólar estadounidense como 23,22 granos^[16]. El banco central de cada país permanecía atento para convertir las monedas nacionales en oro según estas paridades. En consecuencia, los tipos de cambio de las divisas también estaban fijados irrevocablemente; una libra esterlina equivalía a 113/23,22, es decir, a 4,87 dólares. El dinero podía circular libremente entre los países y cambiarse según los índices fijos determinados por las paridades con el oro.

Según estas reglas, los cambios en la oferta interior de dinero estaban estrechamente ligados a los movimientos de las reservas de oro. Un país con un déficit en su balanza de pagos exterior perdería oro en sus relaciones comerciales, y experimentaría una reducción en su oferta de dinero. Esta circulación de oro activaría a su vez correcciones en la situación económica, a las que los economistas llaman «mecanismo de ajuste automático». En un país deficitario, el dinero y el crédito escasos darían como resultado la subida de las tasas de interés y la caída de los

precios en el país. A su vez, esto conduciría a una reducción de los gastos y una mayor competitividad comercial, lo que restablecería el equilibrio de los pagos exteriores.

Bajo las reglas del patrón oro, los gobiernos no tenían posibilidad de tontear con la política monetaria para alterar la situación del crédito interior, porque la oferta de dinero interior estaba determinada únicamente por la circulación de oro y capitales a través de sus fronteras nacionales. En principio, los bancos centrales tenían poco que hacer, aparte de emitir o retirar moneda nacional a medida que fluctuaba la cantidad de oro en sus arcas. El sistema contaba con reglas claras, universales y no discretionales. El régimen financiero minimizaba los costes de transacción a través de las fronteras nacionales. Financieros e inversores no tenían que enfrentarse a sorpresas ni controles en la frontera.

En la práctica, los bancos centrales tuvieron cierto espacio de maniobra y a veces se alejaron de estas «reglas del juego». En particular, un país con un déficit comercial podía demorar o evitar una subida de las tasas de interés si había flujos de capital privado compensatorios que vinieran del otro lado de las fronteras. Pero la disponibilidad de estos flujos de capital «estabilizadores» dependía, de forma crítica, de la credibilidad del compromiso de los bancos centrales con la paridad del oro. Los mercados suponían que los gobiernos acabarían defendiendo las paridades aviento y marea. Así lo hacían porque este era el *sistema de creencias* que gobernaba el comportamiento de los bancos centrales en aquel momento. El mantenimiento del patrón oro tenía prioridad absoluta en la aplicación de la política monetaria, tanto porque se llegó a ver este sistema como el fundamento de la estabilidad monetaria como porque no existían objetivos que compitieran con él —tales como el pleno empleo o el crecimiento económico— en la gestión de la política monetaria. Las ideas importaban aquí igual que en cualquier otra parte. Que políticas monetarias y fiscales activas pudieran suavizar los ciclos económicos o que una devaluación de la moneda pudiera ayudar a reducir los desequilibrios comerciales, eran ideas que aún estaban por venir o que, en el mejor de los casos, eran heréticas. No existía una

creencia extendida o una concepción bien articulada de cómo los gobiernos podían estabilizar la demanda, la producción o el empleo.

A diferencia de los responsables de las políticas comerciales, los bancos centrales consiguieron aislar del tira y afloja de la política nacional y pudieron operar de forma autónoma. Barry Eichengreen, uno de nuestros más perspicaces historiadores de la globalización financiera, da directamente en el clavo: la capacidad de los bancos centrales para mantener la libre circulación del capital y los tipos fijos de cambio de divisas frente a las crisis económicas «descansaba sobre las cortapisas a la presión política que hubiera podido ejercerse sobre ellos para perseguir otros objetivos incompatibles con la defensa de la convertibilidad del oro»^[17]. Los bancos centrales de las primeras potencias —Gran Bretaña, Francia y muchas otras— estaban, en realidad, en manos privadas y no tenían otra función pública que la emisión de moneda. Estados Unidos no tuvo una institución pública que actuara como banco central hasta 1913, cuando el Acta de la Reserva Federal creó el Sistema de la Reserva Federal. Los titulares de bancos centrales de distintos países operaban como miembros de un club, con mayor afinidad entre ellos que con sus conciudadanos procedentes de ámbitos ajenos a las finanzas^[18]. En palabras de Eichengreen: «El patrón oro era una “institución construida socialmente”»^[19].

La globalización financiera experimentada por la economía mundial en las décadas anteriores a la Primera Guerra Mundial fue como mínimo extraordinaria. En un pasaje que se reproduce en casi todos los libros sobre la globalización, John Maynard Keynes, economista preponderante en el siglo XX, recordaba con nostalgia, en 1919, el hecho de que los habitantes de Londres podían invertir libremente su dinero en cualquier parte del mundo sin ningún impedimento o preocupación que pudiera privarles del fruto de tal inversión^[20]. En este periodo, los mercados financieros mundiales operaban con unos costes de transacción mínimos. Las tasas de interés en Londres, Nueva York y los principales centros financieros de Europa se movían al unísono —como si formaran parte de un único mercado—. El capital fluía con libertad y en enormes cantidades desde donde lo había en abundancia (Gran

Bretaña, en particular) hacia donde era escaso (el Nuevo Mundo, en particular). A diferencia de lo que ocurrió con el libre comercio, no se abandonaron el oro ni los flujos libres del capital antes de que irrumpiera la Primera Guerra Mundial —a pesar de las intensas demandas para abandonar el patrón oro que hubo durante las décadas de 1870 y 1880—. Esos niveles de globalización financiera no volverían a darse hasta muy recientemente.

La capacidad de resistencia de esta institución se sometió a una dura prueba en la década de 1870, cuando una escasez de oro provocó, como requerían las reglas del patrón oro, una escasez de crédito y una deflación de los precios, tanto en Europa como en Estados Unidos. El golpe más fuerte fue para los campesinos, para quienes los altos intereses y la caída de los precios fueron devastadores. Hubo un gran clamor para volver a un estándar bimetálico que permitiera a los gobiernos monetizar la plata e incrementar la oferta de dinero. La revuelta llegó a su apogeo en Estados Unidos, donde William Jennings Bryan, tres veces candidato demócrata a la presidencia, pronunció su famoso discurso «No crucificaréis a la humanidad en una cruz de oro» en el Congreso Nacional Demócrata de 1896^[21]. Los bancos centrales siguieron firmes y se mantuvo el patrón oro. Al final, lo que probablemente lo salvó fue que la deflación de los precios llegó a su fin cuando el descubrimiento de oro en Sudáfrica, después de 1886, derivó en un aumento de su oferta.

Como hemos visto, entre las principales potencias económicas del momento, la globalización financiera era producto de creencias convergentes dentro de un club exclusivo de titulares de bancos centrales que tomaban todas las decisiones importantes. Entre los países de la periferia de la economía global, Latinoamérica, Oriente Próximo y Asia, la ortodoxia monetaria también se imponía, —aunque no todos ellos hicieron una transición completa al patrón oro—. El problema más grave en las finanzas mundiales era cómo garantizar que los países, y los prestatarios dentro de ellos, fueran a pagar sus deudas.

Es un problema persistente y el gran quebradero de cabeza de las finanzas internacionales. Cuando un prestatario de un determinado país se niega a realizar el pago de una deuda contratada localmente, la entidad

crediticia agraviada puede ir a los tribunales, pedir que embarguen los activos del prestatario y esperar que las autoridades hagan cumplir la sentencia. Cuando un deudor extranjero no paga, el acreedor tiene pocas opciones. No existe un tribunal internacional que dicte sentencia ni una policía internacional que haga cumplir la decisión. En esencia, la única forma de control sobre el prestatario es la probable merma de su reputación y el coste potencial de ser excluido de los mercados crediticios internacionales durante un periodo de tiempo^[22]. A pesar de este coste para su reputación, la historia demuestra que los morosos acaban volviendo a entrar en los mercados financieros internacionales. Y esto tiene las siguientes consecuencias. Primero, el prestatario podría dejar de cumplir sus obligaciones internacionales no solo cuando no *pudiera* pagar, sino también cuando no *quisiera* a pagar —un umbral mucho más bajo—. Segundo, si un banco, o un comprador de bonos, prevé esta posibilidad, es poco probable que llegue a hacer muchos préstamos internacionales, o los hará solo a un precio muy alto. Lo habitual, sin embargo, es que haya ciclos de expansión y contracción impulsados por préstamos miopes y los impagos subsiguientes. En definitiva, las finanzas internacionales no pueden crecer a menos que haya mecanismos creíbles que garanticen los pagos.

Como en los tratados comerciales, era de gran ayuda contar con las cañoneras y las reglas del imperio para obligar a la devolución de las deudas. El capitalista británico que invertía en los ferrocarriles indios sabía que el Raj Británico estaba allí para garantizar la seguridad de su inversión: «Mientras se le garantizara el 5 % de sus ingresos en la India», comentaba un funcionario británico, «le tenía sin cuidado que los fondos que había prestado fueran a Hooghly o se convirtieran en ladrillos y mortero»^[23]. Cuando el Imperio Otomano dejó de cumplir sus obligaciones con los titulares de bonos, en su mayoría británicos y franceses, en 1875, los europeos convencieron al debilitado sultán para que les permitiera establecer una agencia extraterritorial para recaudar los pagos vía impuestos otomanos. La Administración de la Deuda Pública Otomana (que empezó a funcionar en 1881) llegó a ser una vasta burocracia dentro del Estado otomano cuyo fin principal consistía en

reembolsar el crédito extranjero. Cuando las revueltas nacionalistas en Egipto amenazaron los intereses económicos británicos en 1882, los británicos invadieron el país para «restaurar la estabilidad política» y asegurarse de que se seguirían devolviendo las deudas contraídas. En aquel momento, el primer ministro, William Gladstone, tenía una buena parte de su riqueza invertida en obligaciones egipcias, de modo que, en este caso, el vínculo entre globalización financiera y poder militar fue particularmente transparente^[24]. Gran Bretaña acabó gobernando Egipto directamente, a pesar de que sus primeras intenciones habían sido mucho más limitadas.

Estados Unidos tuvo también una accidentada historia de pago de deudas, pues muchos de sus estados incumplieron sus obligaciones a lo largo del siglo XIX, de modo que es irónico que los estadounidenses acabaran siendo los garantes de las deudas en el hemisferio occidental. Theodore Roosevelt dejó claro en 1904 (en el llamado Corolario de Roosevelt a la Doctrina Monroe) que Estados Unidos garantizaría que los países latinoamericanos cumplieran con su deuda internacional. Mostró que lo decía en serio enviando cañoneras a Santo Domingo en 1905 y asumiendo la recaudación de ingresos aduaneros cuando la República Dominicana dejó de pagar su deuda —una acción que indicaba su determinación de proteger los intereses de los acreedores extranjeros, e hizo que subieran los precios de los bonos estatales latinoamericanos— [25]. La cuestión antes de que las cañoneras estadounidenses aparecieran no era si se cobraría o no la deuda, sino si serían los europeos o los estadounidenses quienes la cobrarían. Al adelantarse a los europeos, Roosevelt pretendía que no quedara duda de que se trataba de un área de influencia estadounidense.

El patrón oro y la globalización financiera fueron posibles, al igual que en el caso del libre comercio, por una peculiar combinación de política nacional, sistemas de creencias y control por parte de terceros. Cuando estas fuerzas se debilitaron, al ir adquiriendo fuerza una política más dirigida a las masas, también se debilitaron las finanzas internacionales. El colapso último del patrón oro durante la década de 1930 nos permite verla fragilidad de esta combinación de factores.

La muerte del patrón oro

La Primera Guerra Mundial fue el inicio de un periodo de fuertes controles estatales sobre el comercio exterior seguido de una gran inestabilidad durante la década de 1920. Todos los gobiernos, incluido el de Gran Bretaña, suspendieron la convertibilidad del oro durante la guerra e impusieron restricciones para evitar los intercambios libres de la moneda nacional por monedas extranjeras (control de cambios). Terminada la guerra, varios países europeos sufrieron una angustiosa hiperinflación durante los primeros años de la década de 1920 (Alemania, Austria, Polonia y Hungría). Fue un periodo tumultuoso para el comercio exterior con unos tipos de cambio oscilando desenfrenadamente. La opinión general era que el regreso al oro era inevitable para que volvieran a normalizarse las finanzas internacionales. Pero existían dudas sobre los tiempos y sobre si se debería volver a la paridad de antes de la guerra (1 libra = 4,87 dólares) o a unos tipos de cambio distintos. Las razones para devaluar la libra eran claras y, echando la vista atrás, incontestables: la buena estrella económica de Gran Bretaña había perdido brillo y requería una libra más débil conforme a las nuevas condiciones.

Winston Churchill, a pesar de haber demostrado posteriormente una gran capacidad como estadista durante la Segunda Guerra Mundial, no era demasiado bueno en economía o no tenía interés en ella. De modo que fue un desacierto que fuese nombrado ministro de Economía y Hacienda en 1924, en vísperas de la vuelta de Gran Bretaña al patrón oro. No le costó admitir que se sentía perdido cuando consultaba a sus subordinados del Tesoro. Si fueran «soldados o generales, entendería de qué están hablando», dijo bromeando, «pero así, todos hablan en chino»^[26].

Los precios británicos se habían triplicado durante la guerra y, a pesar de la deflación significativa (del orden del 50%) después de la guerra, permanecieron más altos que en Estados Unidos. Gran Bretaña había contraído también una enorme deuda con este país, que ahora tenía el control de un gran porcentaje de las reservas de oro del mundo. El

gobierno británico se había visto obligado a mantener unos tipos de interés elevados para evitar la fuga de capitales, y el desempleo seguía alto, al 10 %. El valor de mercado de la libra estuvo significativamente por debajo del nivel anterior a la guerra, los 4,87 dólares, durante la mayor parte de este periodo. Keynes destacaba entre los que pensaban que volver a la paridad de antes de la guerra sería un desastre, porque la economía británica tendría que cargar con una moneda sobrevalorada y un grave problema de competitividad, ala vista de dónde se encontraban los precios británicos. Los industriales británicos y el magnate de la prensa lord Beaverbrook estaban de acuerdo con esto.

En lugar de hacerles caso, Churchill escuchó a los financieros y al Banco de Inglaterra —y más adelante lo lamentaría mucho—. El consejo del Banco y su gobernador, Montagú Norman, le persuadieron de que volver al patrón oro con una paridad distinta de la que tenía antes de la guerra impediría cumplir el objetivo de su restauración. Argumentaban que la credibilidad del sistema giraba en torno a la inmutabilidad de las paridades: cámbialas una vez y los mercados pensarán que pueden volver a cambiar. Más que una cuestión de economía, era una cuestión de ética. Para los puristas, volver a la paridad antigua era «un compromiso moral por parte de la nación británica con todos los países del mundo que habían puesto sus activos y su confianza en Gran Bretaña y en su divisa»^[27]. Si la mano de obra y la industria británicas acababan siendo poco competitivas, no habría más remedio que soportar un periodo de deflación de salarios y precios. Esta no sería la primera vez, ni tampoco la última, que los banqueros prescribieran una medicina amarga para que la tomaran los demás. En este caso, como en muchos otros, también contaban con la ventaja de tener de su parte lo que entonces se consideraba como «economía ortodoxa».

A pesar de la deflación continuada de los precios, la economía británica nunca se ajustó a la restitución de la antigua paridad. Los precios y los salarios siguieron siendo demasiado altos para que la economía británica recuperara su competitividad y corrigiera su balanza comercial desfavorable. Las industrias orientadas a la exportación, como las del carbón, el acero, la construcción naval y las textiles, recibieron un

duro golpe y el desempleo acabó por llegar al 20%. Los conflictos laborales y las huelgas se dispararon. Aunque la economía permanecía en una situación desesperada, se obligó al Banco de Inglaterra a mantener altos los tipos de interés para evitar la fuga masiva de oro —en competición con Francia que había vuelto al patrón oro en 1926 a una paridad más competitiva—. Estados Unidos, a pesar de su temprano apoyo financiero a la libra, tampoco ayudó mucho. Cuando la Fed de Nueva York subió sus tipos de interés de referencia a principios de 1928 para detener lo que pensaba que era un exceso especulativo en Wall Street, también ejerció más presión sobre países con déficit exterior, como Gran Bretaña. Los tipos de interés más altos en Estados Unidos obligaron a esos países bien a seguir el juego y subir sus propios tipos de interés, bien a sufrir más hemorragia de oro y capital. Finalmente, en septiembre de 1931, Gran Bretaña se salió del oro una vez más. En cuanto este abanderado del oro se vio obligado a salir, los días de este régimen estaban contados. Franklin Roosevelt sacó a Estados Unidos del oro en 1933 para permitir una expansión monetaria, y Francia y los llamados «países del bloque del oro» le siguieron en 1936.

El patrón oro ya había estado antes bajo presión en tiempos de paz, especialmente durante el episodio de deflación de la década de 1870 debido a una escasez de oro. ¿Qué era diferente esta vez? Primero la economía, luego la política, y después la economía otra vez.

Empecemos con los primeros factores económicos. El modelo de libro de texto de un ajuste bajo el patrón oro supone unos mercados laborales descentralizados e individualizados, con salarios flexibles. Si un sector de la economía nacional se hacía poco competitivo a escala global, sus salarios y demás costes caerían, ayudándolo a retener cuota de mercado. La mano de obra más barata también reduciría el desempleo. Desde luego, no era así como funcionaba la economía de verdad, pero con el tiempo esta historia pasó a ser todavía más fantasiosa cuando los trabajadores se organizaron y los sindicatos adquirieron fuerza. Hubo un aumento significativo de afiliaciones sindicales en las dos décadas anteriores a los años 1920, y el malestar obrero fue en aumento hasta culminar en la huelga general de 1926.

La capacidad de los trabajadores para mantener sus salarios significaba que una contracción monetaria debida a la fuga de oro (o la amenaza de ello), como en la experiencia británica, daría como resultado un mayor desempleo. Las consecuencias de este hecho sobre la política económica no se entendieron totalmente hasta que Keynes publicó su gran obra *La teoría general del empleo, el interés y el dinero* en 1935-1936, en la que explicaba por qué el patrón oro no funcionaba bien en una economía moderna.

Ahora la política hacía su aparición. En contra de sus propios instintos, los bancos centrales y sus amos políticos en la década de 1930 comprendieron que ya no podían permanecer al margen de las consecuencias políticas de la recesión económica y el alto desempleo. Los trabajadores no solo estaban agrupados en sindicatos, ahora también tenían derecho a voto. El sufragio se había cuadruplicado en Gran Bretaña en la década posterior a la Primera Guerra Mundial^[28]. La prensa y la radio iban en camino de convertirse en «medios de masas»; los diarios nacionales británicos tenían en conjunto una circulación media de 10 millones de ejemplares en la década de 1930^[29]. La política económica empezaba a democratizarse. Había un incipiente movimiento socialista con el que lidiar. Todo esto significaba que si tenía que escoger entre sufrir las consecuencias políticas del desempleo masivo y abandonar el patrón oro, un gobierno elegido democráticamente acabaría decantándose por la segunda opción. La democracia era incompatible con la prioridad absoluta del patrón oro.

Sigamos con el asalto final, en el que la economía da el golpe de gracia. Una vez que los mercados financieros empiezan a cuestionar la credibilidad del compromiso de los gobiernos con una paridad fija respecto al oro, surge un factor de inestabilidad. Los gobiernos son ahora una presa fácil para los ataques especulativos. Con la más mínima sospecha de que las cosas van a salir mal, los inversores venden la divisa nacional, compran moneda extranjera y sacan el capital del país. Si la paridad se mantiene, les basta con dar marcha atrás a esas transacciones y no pierden nada. Pero si la moneda se devalúa, ganarán mucho dinero volviendo a comprar la moneda nacional a un precio mucho menor y

repatriando su capital. Este síndrome resulta familiar en presencia de tipos de cambio fijos: para los mercados financieros es como lo de «si sale cara, gano yo; si sale cruz, pierdes tú». En el proceso de la venta de una moneda nacional, los especuladores, naturalmente, ejercen presión a la baja sobre el valor de la moneda y acaban acelerando el colapso de la paridad. Es fácil que sus expectativas lleven en sí mismas la semilla de su propio cumplimiento.

El caso de Gran Bretaña en el periodo de entreguerras demostró que unas reglas rígidas monetarias y financieras, como las del patrón oro, no combinan bien con una economía moderna y una constitución política moderna. La narrativa del patrón oro como sistema financiero global autorregulado y que funciona como la seda dejó de resultar convincente a la vista de la nueva realidad política creada por la democracia. Es una lección que hubo que volver a aprender en la década de 1990.

El proteccionismo en el periodo de entreguerras

La realidad política nacional demostró ser igual de poderosa, durante la década de 1930, en el frente comercial. Esta década fue testigo de un derrumbe masivo de la cooperación internacional en el comercio, un todos contra todos que hizo que la Gran Depresión se agravara. Estados Unidos estuvo entre los peores transgresores y puso en marcha la tormenta proteccionista al imponer los aranceles más altos de su historia en 1930. La infame Ley Smooth-Hawley fue una respuesta a la caída de los precios de los productos básicos y el declive económico. Tenía como fin resguardar tras altos muros protectores a todo sector económico que tuviera alguna influencia en el Congreso. Desde entonces, se ha convertido en sinónimo de intercambio de favores en el Congreso y de proteccionismo destructivo. Los países europeos tenían parecidas razones económicas para recurrir a las barreras comerciales, y el paso dado por Estados Unidos sirvió tanto de excusa como de pistoletazo de salida. Hasta Gran Bretaña se apuntó imponiendo aranceles del 10 % en una amplia gama de importaciones^[30]. Particularmente perjudicial fue la

adopción generalizada de límites cuantitativos (contingentes) sobre las importaciones, que se habían abolido en gran medida en favor de unos impuestos más transparentes sobre las importaciones. Cuando Hitler llegó al poder en 1933, utilizó las políticas comerciales de forma estratégica para aprovecharse al máximo de sus vecinos del sureste de Europa^[31]. La tendencia proteccionista llegó también a zonas en desarrollo como la India y Latinoamérica; la armada británica estaba demasiado debilitada y distraída con otros asuntos como para apoyar al libre comercio en la periferia. Entre 1929 y 1937, el volumen del comercio mundial se redujo a la mitad^[32].

La causa más inmediata de esta respuesta proteccionista fue el desastre económico que se conocería como Gran Depresión. Los agricultores y ganaderos dejaban de pagar sus préstamos, los negocios cerraban, el desempleo alcanzaba cotas sin precedentes, de modo que buscar protección frente a las importaciones era un impulso natural, aunque al final acabó convirtiéndose en una derrota colectiva de todos los países. Pero las raíces más profundas del proteccionismo se encuentran en el cambio de papel del gobierno en la sociedad. Una sociedad activa y con más poder político —resultado de la industrialización, la democratización y la Primera Guerra Mundial— exigía una mayor protección económica del gobierno ante la adversidad extrema. Los gobiernos todavía no proporcionaban las redes de seguridad amplias y la protección social actuales para mitigar la competencia internacional y paliar sus consecuencias negativas sobre los trabajadores. Los países que siguieron más tiempo con el oro (como Francia y Suiza) y que, por tanto, disponían de menos libertad para estimular sus economías fueron especialmente propensos a la imposición de fuertes barreras al comercio^[33]. Los sistemas de creencias y los hábitos de cooperación internacional, que sirvieron bien al mundo bajo situaciones económicas razonablemente sanas, se hundieron bajo el impacto conjunto de unas circunstancias económicas distintas y el aumento del número de personas ante las cuales los gobiernos eran responsables y debían rendir cuentas.

La economía mundial había rebasado la etapa del orden económico «liberal» clásico, pero aún no contaba con alternativas. Como indica Jeffry Frieden, el politólogo de Harvard: «Quienes apoyaban el orden clásico habían argumentado que dar prioridad a las relaciones económicas internacionales requería quitar importancia a preocupaciones tales como las reformas sociales, la construcción de la nación y la defensa nacional». Una vez se quedaron sin argumentos, se abrieron las compuertas. Los comunistas optaron por la reforma social frente a la economía global y se mantuvieron al margen de los mercados mundiales. Los fascistas optaron por dar prioridad a la nación, generando una ola de nacionalismo económico en Europa y en los países en vías de desarrollo^[34].

Para evitar desastres económicos y políticos como estos, cualquier futuro orden económico internacional tendría que encontrar un mejor equilibrio entre las demandas de la economía internacional y las de los grupos sociales en los distintos países. El diseño de este compromiso requeriría a su vez entender mejor la relación entre el libre comercio y las tensiones sociales.

¿Por qué no todos entienden el argumento a favor del libre comercio?

El libre comercio no es el orden natural de las cosas. Solamente tenemos libre comercio —o algo que se le aproxima— cuando las estrellas están en la alineación exacta y los intereses que hay detrás del libre comercio prevalecen tanto política como intelectualmente. Pero ¿por qué es así? ¿Es que el libre comercio no hace que nos vayan mejor las cosas... a largo plazo? Si tan difícil es lograr el libre comercio, ¿es a causa de la mezquindad de intereses, el oscurantismo, el fracaso político o de una combinación de todo esto?

Sería muy fácil asociar siempre el libre comercio con el progreso económico y político, y el proteccionismo con el atraso y la decadencia. También sería falso, como hemos visto en el capítulo anterior. El verdadero argumento a favor del libre comercio es sutil y, por tanto, depende en gran medida del contexto. Necesitamos entender no solo la economía del libre comercio, sino también sus consecuencias sobre la justicia distributiva y las normas sociales.

El comercio como progreso tecnológico

No hay mejor punto de partida que el año 1701 con un tal Henry Martyn. Martyn, abogado *whig* en la Inglaterra de principios del siglo XVIII, está casi totalmente olvidado. Muy adelantado a su tiempo,

dio, tres cuartos de siglo antes que Adam Smith y más de un siglo antes que David Ricardo, el mejor argumento para el libre comercio que se haya conocido^[1].

Martyn pensaba que los mercantilistas que dominaban el pensamiento en política económica eran unos retrógrados. La opinión prevaleciente sostenía que el Reino Unido no debía importar nada más que materias primas, de modo que las manufacturas fueran íntegramente producidas en el país. Era mayoritaria la oposición a la Compañía de las Indias Orientales, que había empezado a importar tejidos de algodón de la India. Martyn pensaba lo contrario. Consideraba que la importación de productos manufacturados de la India representaba para Gran Bretaña un beneficio y no una pérdida.

Martyn quería enmendarles la plana a los mercantilistas, pero había un problema. También le interesaba obtener un cargo público. Finalmente sería nombrado, en 1715, inspector general de Importación y Exportación, un puesto creado a consecuencia de la obsesión de los mercantilistas con el comercio internacional, que hizo necesario que se llevara un registro de los movimientos comerciales de entrada y de salida. Expresar en público sus puntos de vista sobre el libre comercio habría perjudicado sus ambiciones políticas, tal era la preponderancia del sentimiento proteccionista. De modo que cuando decidió escribir sobre el tema lo hizo en forma de un ensayo aparentemente inocente, aunque incendiario, *Considerations Upon the East-India Trade*, en 1701, y de forma anónima^[2]. En esta extraordinaria obra, Martyn anticipó muchos de los argumentos que los economistas que estaban a favor del libre comercio presentarían mucho más tarde. Y lo que es más impresionante, redactó —con más claridad que muchos de los manuales que se manejan en la actualidad— el «argumento definitivo» del libre comercio.

El argumento de Martyn se apoya en una analogía entre el comercio internacional y el progreso tecnológico. Martyn señalaba ejemplos de tecnologías que habrían sido familiares a los lectores de su tiempo. Por ejemplo el aserradero, escribió. El aserradero permite que dos personas hagan un trabajo para el que, sin él, habrían hecho falta treinta personas. Si rehusáramos utilizar el aserradero, podríamos emplear a esas treinta

personas, pero ¿no serían veintiocho más de las que realmente son necesarias y, por tanto, un desperdicio de los recursos del país? O pensemos en una barcaza en un río navegable. Cinco hombres en la barcaza pueden transportar tanta carga como cien hombres y otros tantos caballos por tierra. Si descartamos el río, podríamos poner a trabajar a todos esos hombres y caballos, pero ¿no sería también un desperdicio? Martyn suponía que a sus lectores les parecería evidente que sería de tontos abandonar innovaciones tecnológicas como el aserradero o la barcaza. Siguiendo la misma lógica, Martyn ofreció el argumento irrefutable. ¿No sería un desperdicio similar emplear a trabajadores en Inglaterra si los productos textiles que fabrican pueden obtenerse en la India poniendo a trabajar a menos gente^[3]?

Podemos fabricar tejidos en el país; o podemos obtener la misma cantidad de productos textiles de la India fabricando otros que venderemos a cambio. Si este último requiere menos trabajo que el primero, nos hallamos ante la misma situación que si una mejor tecnología para suministrar tejidos nos cayera del cielo. Ni se nos pasaría por la cabeza negar a nuestro país las ventajas de los aserraderos, las barcazas ni de cualquier otra innovación que ahorrase trabajo. ¿No es igual de tonto rechazar las importaciones de manufacturas de la India?

El argumento de Martyn a favor del libre comercio capta la esencia de lo que consigue el comercio y es retóricamente potente —¿quién puede estar en serio en contra del progreso tecnológico?—. Cuando confronto a mis alumnos con este razonamiento, no pasa mucho tiempo hasta que uno de ellos dé con uno de los problemas del argumento: Supone que la mano de obra que ya no se emplea en fabricar tejidos va a encontrar trabajo en alguna otra ocupación. Si, por el contrario, esa mano de obra permanece desempleada, las ventajas ya no son tan evidentes. Pero la analogía de Martyn es inmune a esta crítica —al menos en el primer asalto—. El progreso tecnológico no es diferente, ya que también desplaza la mano de obra y puede dar lugar temporalmente a un mayor desempleo. ¡Si estás a favor del progreso tecnológico, debes estar a favor del libre comercio!

Pero hay un cabó suelto en el razonamiento de Martyn: aunque aclara por qué el comercio beneficia a Inglaterra, no demuestra por qué beneficiaría también a la India. ¿Por qué iba a querer la India venderle tejidos a Inglaterra a cambio de manufacturas británicas si los indios necesitan más mano de obra y le cuestan a la India más de lo que obtiene a cambio? El agujero del argumento no se tapó hasta que David Ricardo escribió su famoso ejemplo del comercio de productos textiles y vino entre Inglaterra y Portugal en 1817 y, de forma concluyente, estableció el principio de la ventaja comparativa. Es improbable que los productores indios se enfrenten a condiciones idénticas a las que prevalecen en Inglaterra. Si, en comparación con Inglaterra, los fabricantes indios son más productivos en tejidos que en los tipos de artículos que fabrican los ingleses, los textiles costarían menos en la India que los artículos ingleses. Ambos países acabarán comprando lo que es barato en el extranjero y caro en su país, economizando en el uso de su mano de obra del modo que sugería Martyn. El comercio beneficia a ambas partes; no es un juego de suma cero.

Es notable el hecho de que el comercio dé lugar a ganancias mutuas incluso si la India produce ambos tipos de bienes con una productividad inferior (mayores costes de mano de obra) a la de Inglaterra. La India solo necesita no ser tan mala fabricando tejidos como lo son en otros productos manufacturados. Lo que crea la ventaja comparativa son las diferencias existentes entre naciones en sus costes *comparativos*, no en sus costes absolutos.

Este es un argumento potente, un argumento que los críticos del libre comercio a menudo no consiguen digerir completamente antes de criticarlo. Como sugirió Paul Samuelson en una ocasión, en respuesta a un comentario despectivo de un matemático con poco respeto por las ciencias sociales, es probable que este sea el único principio económico que es al mismo tiempo cierto y no trivial. «Que sea lógicamente cierto no hace falta discutirlo ante un matemático», dijo Samuelson; «que no sea trivial se demuestra por el hecho de que miles de hombres importantes e inteligentes nunca hayan sido capaces de comprenderlo por sí solos o de creérselo hasta que se lo han explicado»^[4]. En

discusiones sobre el comercio, el razonamiento falaz sustituye con frecuencia al comentario inteligente. En una famosa, pero apócrifa, cita atribuida a Abraham Lincoln, el Gran Emancipador dijo:

No sé mucho sobre aranceles, pero sí sé una cosa: que cuando compramos productos manufacturados en otro país, nosotros recibimos los productos y el extranjero recibe el dinero. Cuando compramos los productos manufacturados en nuestro país, recibimos los productos y también el dinero^[5].

Por supuesto, esta es exactamente la clase de falacia mercantilista que Martyn quería refutar (y después de él Adam Smith, David Ricardo y Paul Samuelson). El verdadero coste de consumir un producto es la mano de obra y otros recursos escasos que tenemos que emplear para obtenerlo, no el dinero que facilita la transacción.

El comercio despierta escepticismo

Tales falacias tienden a hacer que los economistas se impacienten con las objeciones al libre comercio y no tomen en serio a quienes quisieran intervenir en él. Es fácil despreciar muchos argumentos en contra del comercio porque, examinados de cerca, tienen poco sentido. Ahora bien, entre la población en general el escepticismo hacia el comercio está demasiado extendido como para poder ignorarlo. Encuesta tras encuesta, se descubre que una clara mayoría de gente apoya imponer restricciones a las importaciones para «proteger» los empleos y la economía. Estados Unidos no escapa a esto. Por ejemplo, un estudio emprendido a finales de la década de 1990 se encontró con un abrumador apoyo a la protección frente a las importaciones: casi el 70% de los encuestados en el formulario global estaba a favor de limitarlas^[6].

En todos los países, las personas con un nivel académico alto tienden a ser menos proteccionistas que las demás. Aun así, en muchos países las

importaciones apenas son populares incluso entre esos grupos. En Estados Unidos, por ejemplo, dos de cada tres personas que se encuentran en el tercio de población con nivel académico más alto, están en contra del libre comercio^[7].

Quienes probablemente sufran pérdidas de ingresos a causa de la expansión del comercio se inclinan, como es natural, hacia una mayor protección. Pero aunque los motivos económicos personales desempeñan sin duda un papel, solo son en parte responsables de la extendida oposición al libre comercio. Las personas con un fuerte sentido patriótico y de identificación con su comunidad —barrio, región o país— tampoco están a favor del comercio libre, con independencia de su tipo de trabajo o su nivel académico. Las mujeres suelen ser menos favorables al libre comercio que los hombres, incluso cuando su situación económica y su empleo sean similares a los de ellos. Los valores y las identidades importan^[8]. Es demasiado fácil atribuir las opiniones en contra del libre comercio a meros intereses personales o a la pura ignorancia.

¿Podría ser que la gente corriente poseyera una mejor intuición de la complejidad de los argumentos sobre el libre comercio que la que le atribuimos? De hecho, con todo lo potente y elegante que pueda ser, el razonamiento presentado por Henry Martyn, David Ricardo y otros, no es toda la historia. La vida del economista experto en comercio internacional sería bastante aburrida de ser así. Vale, puede que no sea tan divertido como ser Mick Jagger, pero puedo asegurarle que dedicarse a la economía internacional como medio de vida implica mucho más que reafirmar las maravillas de la ventaja comparativa día tras día. Todos los que cursan estudios superiores de comercio aprenden que este es un tema que permite toda clase de sutilezas y variantes. Es necesario establecer una larga lista de requisitos para convencernos razonablemente de que el comercio libre mejora el bienestar global de una sociedad. En ocasiones, menos comercio puede ser mejor que más comercio. La analogía con el progreso técnico puede resultar engañosa de varias maneras y estas ilustran por qué existe tal abismo en el debate público entre los economistas y la gente común.

El argumento a favor del comercio, cualificado

Recordemos lo que decía Martyn: las importaciones economizan en la utilización de los recursos. Tiene sentido importar bienes siempre y cuando se requiera menos mano de obra para producir las exportaciones que pagarán esas importaciones, que para producir esos bienes nosotros mismos. ¿Pero cómo se hace en realidad la contabilidad de los costes de esa mano de obra que se emplea en producir diferentes bienes, así como la de los otros gastos, de capital, de conocimientos, de tierras y de todo lo demás? ¿Cuál es la métrica adecuada?

Los primeros teóricos como Henry Martyn y Adam Smith suponían, de forma simplista, que bastaba con fijarse en los costes verdaderos de producción o en el número de gente empleada. Los costes a los que nos enfrentamos como consumidores y productores individuales no siempre son los costes relevantes desde la perspectiva del país como un todo^[9].

El verdadero coste para la sociedad de la mano de obra empleada (y de otros recursos) en una actividad puede ser mayor o menor que el que soporta directamente el empresario y paga el consumidor. Vamos a denominar al primero costes «sociales» y al segundo costes «privados». Los costes sociales son mayores que los costes privados, por ejemplo, cuando la producción genera efectos perjudiciales en el medio ambiente. Y al revés cuando la producción genera conocimientos valiosos y beneficios tecnológicos en otros campos de la economía. Estos son casos familiares de lo que los economistas llaman «externalidades negativas» y «positivas», que hacen que lo que es ventajoso privadamente y lo que es ventajoso socialmente no coincida.

Estas diferencias también existen cuando la sociedad tiene en cuenta elementos como la equidad u otras consideraciones sociales. Cuando nos preocupamos por la gente que ocupa el nivel inferior de la distribución de los ingresos (y resulta difícil aumentar sus ingresos directamente), los costes sociales de emplear a pobres o a personas con algún otro problema, serán menores que sus costes privados. Pensemos en el periodo anterior a la guerra civil de Estados Unidos mencionado en el capítulo anterior. Es bastante obvio que los gastos que tenían los

esclavistas del Sur en sus plantaciones destinadas a la exportación no compensaron los catastróficos costes para el conjunto de la sociedad de la esclavitud como régimen social y político.

En la jerga de los economistas, los recursos utilizados en el comercio internacional deben valorarse según sus auténticos *costes de oportunidad social* en lugar de a los precios que prevalecen en el mercado. Estos dos esquemas contables coinciden solamente cuando los mercados interiorizan todos los costes sociales, cuando los problemas de distribución de la renta pueden dejarse a un lado, y cuando no hay en juego otros objetivos sociales o políticos; si no es así, no coinciden. Los estudiantes que habían visto que Martyn pasaba por alto la posibilidad de mayor paro estaban tras la buena pista. Hay una amplia variedad de situaciones, mucho más allá del desempleo temporal, en las que puede que el libre comercio no parezca tan atractivo una vez evaluadas adecuadamente todas sus consecuencias.

Además, Marty se equivocaba al concluir que siempre preferimos no oponernos a los avances tecnológicos. A veces ponemos cortapisas al progreso científico y tecnológico —piénsese en determinados experimentos en humanos como la clonación, por ejemplo— porque entran en conflicto con valores profundamente arraigados. Campos como la tecnología nuclear y la ingeniería genética siguen rígidamente restringidos en la mayoría de los países. Los medicamentos nuevos deben superar procesos de aprobación rigurosos y prolongados antes de estar a disposición de los consumidores. Los cultivos modificados genéticamente están sujetos a restricciones detalladas en cuanto a su plantación, si es que están permitidos. La tecnología de muchas industrias consolidadas, como las del automóvil, la energía y las telecomunicaciones, soportan también unas normas estrictas por razones de salud, seguridad e impacto medioambiental, o para garantizar el acceso generalizado. Las exigencias legales respecto a las emisiones, los cinturones de seguridad y los airbags, por ejemplo, han sido un factor clave en el cambio tecnológico en la industria del automóvil.

En la otra cara de la moneda, el Estado subvenciona muchas formas de investigación y desarrollo porque creemos que generan

conocimientos positivos que se extienden al conjunto de la economía. Los gobiernos conceden monopolios temporales en forma de patentes para inducir a la innovación. Fundan universidades y laboratorios de investigación, y actúan de forma expresa para influir en la dirección del progreso tecnológico impulsando, por ejemplo, las tecnologías verdes frente a otras. Difícilmente puede decirse que en el ámbito de la tecnología todo el mundo hace lo que le da la gana^[10].

A fin de cuentas, la analogía que Henry Martyn y sus descendientes intelectuales emplearon es útil: el libre comercio es de hecho exactamente igual que el progreso tecnológico. Pero no deje que la retórica le confunda. El hecho de que intervengamos tanto en el proceso del cambio tecnológico debería alertarnos. Si la economía solo tratara de la maximización de los beneficios, no sería más que otra forma de denominar la administración de empresas. Pero la economía es una disciplina social, y la sociedad tiene formas de contabilizar los costes más allá de los precios del mercado.

Pero ¿cómo afecta esto exactamente a la política del comercio exterior? ¿Qué clase de reglas deberíamos aplicar y cómo podemos evitar caer en un proteccionismo desenfrenado, evitar convertirnos en los equivalentes actuales de los seguidores de Ned Ludd durante la Revolución Industrial, que se oponían a la difusión de las nuevas tecnologías en la industria textil y destruyeron los telares mecánicos? Para responder a estas preguntas necesitamos profundizar más en las consecuencias sociales del comercio exterior.

Comercio y distribución de ingresos

En la universidad, los estudiantes aprenden sobre las ganancias del comercio no de Martyn, Smith o Ricardo, sino de un diagrama que está en todos los manuales de introducción a la economía. El profesor dibuja un par de curvas, de oferta y demanda, señala dónde se situarían los precios con y sin aranceles, y luego pregunta cuánto ganaría la economía si se eliminaran los aranceles. El profesor indica detalladamente las áreas

que representan las pérdidas y ganancias de ingresos de los diferentes grupos de la sociedad: el área A recoge las pérdidas de los productores que compiten en el mercado nacional; el área B, las ganancias de los consumidores nacionales; y el área C, las pérdidas del Estado al dejar de ingresar en concepto de aranceles. ¿Y la ganancia «neta» de la economía? El profesor suma y resta todas estas áreas de la forma adecuada y *voilà!*, nos quedan dos triángulos que representan las ganancias de la economía gracias al comercio —o, lo que es lo mismo, la «pérdida de eficiencia» que ocasiona el arancel—. Esto explica por qué los aranceles no son una buena idea y cuánto ganamos si los eliminamos.

Se trata de una demostración sencilla, y he de admitir que yo también experimento cierto placer cada vez que doy estos pasos: la alegría de traer a los no iniciados al redil. No conviene confundir a los alumnos en este punto, indicando que las curvas de la oferta y la demanda que hemos empleado para calcular las ganancias «netas» no son necesariamente las adecuadas. Las funciones de demanda y oferta representan, respectivamente, la «disposición a pagar» y el «coste marginal» —de cada consumidor y productor en ese mercado concreto—. Cuando las valoraciones privadas y sociales son divergentes, ninguna de ellas será una buena guía de cuánto está dispuesta a pagar la sociedad, o de los costes en que incurre la sociedad. Incluso sin esta complicación la demostración de la pizarra evidencia dos cuestiones importantes.

La primera, la redistribución de los ingresos es la otra cara de las ganancias del comercio. Si el comercio hace que algunas actividades se contraigan y que otras se expandan —como debe ser si se aprovechan todas las ganancias del comercio—, los grupos cuyas fortunas económicas están vinculadas a sectores que se retraen se verán necesariamente perjudicados. Estas pérdidas no son transitorias. Si yo tengo conocimientos concretos aplicados a la confección de prendas de vestir, sufriré una caída permanente de mis ingresos aunque consiga evitar el desempleo y encuentre un trabajo para hacer cualquier otra cosa. Se estima que, en Estados Unidos, estas pérdidas de ingresos están entre el 8 % y el 25 % de los ingresos anteriores a la pérdida del empleo^[11]. Los costes del ajuste temporal —tales como el desempleo transitorio o un

descenso de los ingresos por debajo del nivel que se hubiera tenido a largo plazo— habría que sumarlos a estas pérdidas.

Aquí está el malentendido común en el debate público sobre el comercio exterior. Los defensores del libre comercio suelen conceder a menudo que algunas personas pueden resultar perjudicadas a corto plazo, pero a continuación argumentan que, a largo plazo, todos (o al menos la mayoría) van a salir mejor parados. En realidad, no hay nada en la teoría económica que garantice que esto sea así y sí, en cambio, muchas cosas que sugieren lo contrario. Un conocido resultado de Wolfgang Stolper y Paul Samuelson afirma que algunos grupos sufrirán necesariamente pérdidas de ingresos a largo plazo a causa del libre comercio^[12]. En un país rico serán probablemente los trabajadores no cualificados, como los que solo tienen estudios primarios^[13]. Esto hace que el concepto de «ganancias del comercio» resulte sospechoso, puesto que no está nada claro cómo podemos decidir si un país en su conjunto sale mejor parado cuando algunas personas ganan y otras pierden.

Ni siquiera podemos decir que estos efectos sobre la distribución de la renta aparezcan debido a las simplificaciones necesarias en todo libro de texto. La caja de herramientas que posee el economista que se dedica al comercio internacional incluye una amplia variedad de modelos complejos, la mayoría de los cuales generan fuertes conflictos distributivos como resultado del comercio internacional^[14]. Todos estos planteamientos comparten una intuición fundamental: puesto que toda reestructuración económica genera ganancias de eficiencia, y los sectores con ventaja comparativa se expanden mientras que los otros se contraen, toda ganancia del comercio vendrá acompañada normalmente de problemas redistributivos. Los que afirman que el comercio aporta beneficios enormes pero solo impactos de distribución modestos, o no entienden el funcionamiento real del comercio o tienen que hacer toda clase de malabarismos para conseguir que sus argumentos sean medianamente coherentes. La realidad es más sencilla: el que algo quiere, algo le cuesta.

La segunda consecuencia de la explicación en el aula es un poco más sutil, y es probable que el profesor no haga hincapié en ella. Pero el

estudiante que esté atento se dará cuenta de que las ganancias procedentes del comercio parecen bastante míseras en comparación con la redistribución de los ingresos. No se trata solo de que unos ganen y otros pierdan cuando se suprimen los aranceles. También el tamaño de la redistribución desborda la ganancia «neta». Esta es una consecuencia general de la política comercial en circunstancias realistas.

Para demostrar este hecho, en una ocasión calculé la razón entre las cantidades involucradas en la redistribución y las ganancias por eficiencia, aplicando los supuestos estándar que los economistas hacemos cuando defendemos el libre comercio^[15]. Las cifras que obtuve eran enormes —tan grandes que me vi obligado a repetir los cálculos varias veces para asegurarme de que no me había equivocado—. Por ejemplo, en una economía como la de Estados Unidos, en la que el promedio de los aranceles está por debajo del 5%, la desaparición de estos aranceles redistribuiría más de 50 dólares entre diferentes grupos ¡por cada dólar de eficiencia o ganancia «neta» creada^[16]! Lea esta última frase de nuevo por si lo ha hecho demasiado deprisa: estamos hablando de 50 dólares de redistribución por cada dólar de ganancia total. Es como si le diéramos 51 dólares a Adán e hicieramos a Eva 50 dólares más pobre.

Uno de los principales motivos por los que la razón entre la redistribución y la eficiencia es tan alta es que, para empezar, los aranceles son muy bajos en las economías actuales. Si los aranceles se hubieran mantenido en, digamos, el 40%, esta razón habría sido igual a 6^[17]. Pero incluso en este segundo caso, la redistribución de Eva a Adán es enorme. No es probable que consintiéramos tanta redistribución en políticas de otra índole sin tener al menos alguna seguridad de que el proceso se ajusta a nuestra concepción de la justicia distributiva.

Cuando nos topamos con situaciones como esta, queremos saber más. ¿Quiénes son exactamente Eva y Adán y qué hicieron para dar lugar a este cambio? ¿Eva es más pobre o más rica que Adán, y en qué medida? ¿Cómo les afectará, a ellos y a sus familias, la decisión tomada? ¿Tiene Eva acceso a redes de seguridad y a ayudas públicas que le proporcionen algún tipo de compensación? Algunas situaciones serán

fáciles a la luz de las respuestas a estas preguntas. Si resulta que Eva es rica, perezosa o tiene un comportamiento reprobable, y es completamente responsable de las pésimas decisiones que han dado lugar a sus pérdidas, es probable que veamos el cambio con buenos ojos. Pero ¿y si ninguna de estas cosas es cierta y Adán ha actuado de forma que muchos consideraríamos poco ética?

Debemos hacer las mismas preguntas cuando consideremos el caso de los grandes cambios distributivos provocados por el comercio exterior. Dos preguntas son de una importancia especial. ¿Son las ganancias demasiado pequeñas en relación con las pérdidas potenciales de los grupos más pobres o con otras desventajas y que pueden tener escaso acceso a las redes de seguridad? ¿Y si el comercio internacional implica actos que violan ampliamente las normas comunes o el contrato social si se realizaran en el propio país —tales como el empleo de mano de obra infantil, la falta de derechos de los trabajadores, o el uso de prácticas perjudiciales para el medio ambiente—? Cuando la respuesta a ambas preguntas sea afirmativa, la legitimidad del comercio estará en cuestión, y con razón. Será necesario que haya un debate público sobre el modo correcto de actuar, que a veces dará como resultado más, en lugar de menos, intervención en el comercio internacional.

Estas consideraciones sobre cómo evaluamos los efectos redistributivos nos permite comprender mejor por qué la analogía del progreso técnico no proporciona un argumento inequívoco a favor del libre comercio. A menudo suponemos que las nuevas tecnologías han sido generadas por gente innovadora y por empresas que no transgreden las normas sociales. Si la empresa X se adelanta a la empresa Y con un nuevo producto o proceso, es porque X ha gastado más en I+D, ha utilizado una mejor estrategia empresarial o, sencillamente, ha tenido suerte, no porque Y se haya visto sujeta a una serie de reglas diferentes y más caras. Esta presunción contribuye a nuestra actitud a favor del progreso técnico porque reduce, si no elimina del todo, la posibilidad de una injusticia.

El libre comercio es diferente. Las empresas del exterior pueden obtener una ventaja competitiva no solo porque sean más productivas o

la mano de obra sea más abundante (y por tanto más barata), sino también porque impiden que sus trabajadores estén protegidos por convenios colectivos, no tienen que cumplir con normas exigentes de seguridad, o reciben subvenciones de sus gobiernos. Diferencias como estas en las condiciones institucionales entre países generan oposición y crean fricciones en el comercio internacional.

Una segunda diferencia se encuentra en que los efectos adversos de las nuevas tecnologías golpean a grupos distintos a lo largo del tiempo, de modo que se puede argumentar convincentemente que la mayoría de la gente acabará saliendo mejor parada a largo plazo. El fabricante de velas es desplazado por las bombillas y el fabricante de carroajes por la industria del automóvil. Pero cada uno de ellos sale ganando con la otra innovación. Junte estas y todas las demás innovaciones, deje que se acumulen con el tiempo, y el resultado es que todo el mundo sale mejor parado. El comercio internacional, por el contrario, afecta a menudo a las mismas personas una y otra vez. Si usted tiene poca destreza, un bajo nivel académico y escasa movilidad, el comercio internacional habrá sido una mala noticia para usted prácticamente durante toda su vida. Es mucho más duro en este caso argumentar que las cosas acabarán nivelándose.

Para terminar, tener pocas barreras al comercio introduce otra cuestión. El cambio tecnológico, aunque genere una redistribución, no tiene límite. La tecnología ha sido el origen del progreso económico de la humanidad desde la Revolución Industrial y no hay razón para sospechar que no lo será en el futuro. Por el contrario, las ganancias de quitar restricciones al ejercicio del comercio experimentan rendimientos decrecientes a medida que el comercio es más libre, con la consecuencia de que los efectos distributivos empiezan a ser cada vez mayores. Las estimaciones más recientes ponen las ganancias «generales» de Estados Unidos de quitar todos los aranceles en décimas del 1% de su producto interior bruto^[18]. No cabe duda de que determinados grupos exportadores se beneficiarían considerablemente más; pero las pérdidas para otros grupos serían tremadamente grandes. Cuanto más abierta sea una economía, peor es la razón entre la redistribución y la eficiencia.

La razón coste-beneficio política y social de la liberalización del comercio se ve diferente cuando los aranceles son del 5% en lugar del 50%. Es inherente a la economía del comercio internacional que los últimos pasos hacia el libre comercio van a ser particularmente difíciles porque generarán muchos trastornos y escasa ganancia general. No ocurre nada parecido en el progreso tecnológico.

De modo que los triángulos del economista y la analogía del progreso técnico sirven para empezar a hablar, no para zanjar la discusión. Cuestiones de justicia y equidad pueden complicar el argumento simple (¿o simplista?) de las ganancias del comercio, pero nos ayudan a entender por qué los asuntos en torno al comercio internacional suele ser tan polémicos. Resistirse al libre comercio no es solo un asunto de mezquinos intereses creados o de ignorancia, al menos no siempre.

Es importante señalar que adoptar esta perspectiva más amplia nos ayuda también a distinguir entre el proteccionismo puro y duro y la oposición legítima y bien fundada al comercio totalmente libre. Un argumento que merezca la pena contra el libre comercio ha de superar al menos uno de los dos obstáculos mencionados más arriba: ha de demostrar que las ganancias económicas de un comercio más libre son pequeñas si se comparan con los «costes» redistributivos; y poner en evidencia que el comercio implica prácticas que incumplen las normas vigentes y los contratos sociales en el propio país. Aquellas redistribuciones que proporcionen grandes ganancias netas y no violen las normas aceptadas de hacer negocios, pueden estar bien; las redistribuciones que no cumplan estas condiciones deben ser objeto de un examen mucho más riguroso. Recuérdense estos principios porque serán las bases en las que fundamentaremos la reforma del sistema económico global.

Lo que los economistas no le contarán

Este es un experimento interesante que ojalá realizara algún periodista. Llamar por teléfono a un economista, identificarse como periodista y preguntarle si piensa que sería buena idea tener un comercio totalmente libre con el país X o el Y. Podemos estar bastante seguros de la clase de respuesta que le daría: «Ah, sí, el libre comercio es una gran idea», le diría inmediatamente el economista, y posiblemente añadiría: «Y quienes se oponen al libre comercio no entienden el principio de la ventaja comparativa o representan los intereses de determinados grupos (por ejemplo, los sindicatos)».

Ahora, que el periodista se vista como el típico estudiante universitario y entre en un curso avanzado de teoría del comercio internacional de cualquiera de las mejores universidades. Que plantee la misma pregunta al profesor: ¿Es bueno el libre comercio? Dudo de que esta vez se responda a la pregunta con la misma rapidez y de forma tan concisa. De hecho, es probable que el profesor se sienta confundido con la pregunta. «¿A qué se refiere con “bueno”?», podría preguntarle. «¿Bueno para quién?». Si el periodista/estudiante se muestra dubitativo, el profesor añadirá: «Como veremos más adelante en este curso, en la mayoría de nuestros modelos el libre comercio beneficia a unos grupos y empeora a otros». Si el profesor nota que con esto le desilusiona, añadirá: «Pero bajo determinadas condiciones, y suponiendo que podamos gravar con impuestos a los beneficiarios y compensar a los perdedores, un comercio más libre tiene el *potencial* de aumentar el bienestar de todos».

Possiblemente el profesor haya empezado a adquirir interés por el tema. Si es así, probablemente continuará diciendo: «Observe que he dicho “bajo determinadas condiciones”. Pedirle que enumere esas condiciones sería una buena pregunta de examen, así que preste atención a la explicación». A menos que, para usted, el sueño de su vida sea llegar a tener un doctorado en economía, es improbable que logre sentir algún placer con lo que le espera (o que con ello logre aclarar sus dudas). Pero he de proporcionar una relación completa de la respuesta que daría el

profesor de economía, así que la pondré en letra muy pequeña. Esta sería su lista de condiciones:

La liberalización de las importaciones debe ser total, debe abarcar todos los bienes y a todos los involucrados en el comercio. De lo contrario, para evaluar una reducción parcial de las restricciones a la importación deberemos tener en cuenta la potencialmente complicada estructura de sustituibilidad y complementariedad de los productos básicos restringidos. (Así que, de hecho, no es probable que un acuerdo comercial preferente con uno o unos cuantos socios cumpla con el requisito). No deben existir más imperfecciones de mercado, a escala microeconómica, que las restricciones comerciales en cuestión, o, de existir alguna, las interacciones de tipo *second-best* no deben ser demasiado adversas. La economía del país debe ser «pequeña» en los mercados mundiales; de lo contrario, la liberalización no debería hacer que la economía quedara en el lado malo del «arancel óptimo». La economía debe encontrarse en un pleno empleo razonable, si no, las autoridades monetarias y fiscales deben contar con herramientas eficaces de gestión de la demanda. Los efectos de la redistribución de los ingresos ocasionados por la liberalización no deben ser calificados de indeseables por la sociedad en general, y, si lo son, debe haber programas compensatorios de transferencia de impuestos con una carga adicional suficientemente baja. No debe haber efectos adversos sobre el equilibrio fiscal, o, si los hay, debe haber vías alternativas y convenientes de compensación de los ingresos fiscales perdidos. La liberalización debe ser políticamente sostenible, y por tanto creíble, para que los agentes económicos no teman o anticipen un cambio de rumbo.

En este punto, el profesor parece ya bastante pagado de sí mismo porque acaba de demostrar a sus alumnos no solo lo complicadas que son las preguntas en economía, incluso las que aparentemente son sencillas, sino también cómo la ciencia económica puede arrojar luz (si se puede llamar así a esta jerga!) sobre las cuestiones que preocupan a los ciudadanos.

El periodista/estudiante no se habrá enterado de mucho, pero al menos habrá conseguido una respuesta. «¿De modo que, siempre que se satisfagan estas condiciones, podemos estar seguros de que un comercio más libre mejorará la marcha de nuestra economía y aumentará nuestra tasa de crecimiento?», puede que pregunte esperanzado. «¡Ah, no!», responderá el profesor. «¿Quién ha hablado de crecimiento? Estos requisitos eran solo para conseguir un aumento en el nivel de los ingresos reales totales. Decir algo concreto sobre el crecimiento es muchísimo más difícil». Entonces, con una sonrisa de satisfacción, puede que dé la siguiente explicación:

En nuestros modelos típicos con cambio tecnológico exógeno y rendimientos decrecientes de los factores de producción reproducibles (por ejemplo, el modelo neoclásico de crecimiento), una restricción al comercio no tiene efecto en la tasa de crecimiento de la producción a largo plazo (estado estacionario). Esto es así incluso si existen imperfecciones del mercado. Sin embargo, puede haber efectos sobre la tasa de crecimiento durante la transición al estado estacionario. (Estos efectos transitorios podrían ser positivos o negativos dependiendo de cómo la restricción comercial afecte al nivel de producción a largo plazo). En modelos de crecimiento endógeno con rendimientos no decrecientes de los factores de producción reproducibles o con *learning by doing* u otras formas de cambio tecnológico endógeno, se cree que reducir las restricciones al comercio impulsan el crecimiento del conjunto en el mundo. Ahora bien, un subconjunto de países podría experimentar una disminución de su

crecimiento dependiendo de sus dotaciones iniciales de factores y de sus niveles de desarrollo tecnológico. Todo depende de si las fuerzas de la ventaja comparativa tiran de los recursos hacia los sectores y actividades generadores de crecimiento, o en dirección contraria.

Al notar la expresión del estudiante, si el profesor quiere ser simpático seguramente añada: «Creo que para todo esto sería mejor que viniera a verme a mi despacho en horario de tutorías».

Bien, no es necesario que lea la letra pequeña; si ha deducido que la respuesta en el aula es muy diferente de la telefónica, está totalmente en lo cierto. Una afirmación directa, sin matices, sobre los incuestionables beneficios del comercio se ha transformado ahora en una exposición adornada con todas las dudas posibles. Parece, de algún modo, que los conocimientos que el profesor imparte encantado y con gran orgullo a sus alumnos se consideran demasiado peligrosos para el público en general. Las matizaciones del aula se dejan de lado para no «confundir» al público.

Esta desconexión siempre me ha preocupado. En mi carrera de investigador, nunca —bueno, casi nunca— me he sentido censurado o presionado para mantener la postura oficial. A los economistas académicos se les recompensa por su pensamiento divergente y por ser innovadores. Eso incluye identificar formas nuevas en las que fallan los mercados y elaborar argumentos nuevos sobre cómo la intervención del gobierno en la economía puede hacer que las cosas vayan mejor^[19]. A menos que sea usted doctor en economía, es improbable que haya experimentado esta riqueza y diversidad de argumentos. En público, siempre se puede contar con que los economistas van a pronunciar las mismas palabras de alabanza al libre comercio.

Si a los economistas se les confronta con el abismo entre lo que enseñan y lo que predicen, se suelen refugiar en una serie de argumentos vagos. Esta es una lista bastante completa de lo que podríamos oír:

1. En la práctica, el libre comercio hará que a la mayoría de la gente le vaya mejor a largo plazo, como sucede con el progreso tecnológico.
2. Incluso si el comercio crea complicaciones, la mejor forma de tratar con ellas es mediante otras políticas y no con restricciones al comercio.
3. Incluso si algunas personas salieran perdiendo, debería ser posible compensarlas y que al final todo el mundo saliera ganando.
4. El argumento a favor del libre comercio va más allá de la economía: es un asunto moral que tiene que ver con la libertad de las personas para elegir con quién hacen negocios.
5. Las opiniones en contra del comercio ya están bastante extendidas; nuestro trabajo consiste en presentar la otra cara de la moneda.
6. Los proteccionistas se apropiarán de cualquier duda y las emplearán para sus propios fines.
7. Y, además, los matices solo van a servir para confundir al público.

Sin embargo, ninguno de estos argumentos se analiza con el nivel de rigor que se aplica para demostrar los teoremas básicos del comercio internacional. Ninguno de ellos es particularmente convincente.

Robert Driskill, economista de la Universidad Vanderbilt, ha criticado estas carencias en un fascinante artículo titulado «Deconstructing the Argument for Free Trade» (Deconstrucción del argumento a favor del libre comercio). Da una letanía de ejemplos de libros de texto de primera línea y de ensayos conocidos en los que los economistas concluyen con una sospechosa facilidad que el comercio es «bueno para el país» sin enfrentarse a las dificultades éticas y filosóficas que conlleva tal afirmación. Como señala con ironía, todos estos escritos vienen a sugerir que, de algún modo, los economistas «han solucionado la naturaleza problemática de saber qué es bueno para la sociedad incluso cuando algunos miembros de esa sociedad resultan perjudicados»^[20]. «La profesión ha dejado de pensar con sentido crítico sobre esta cuestión», escribe, «y, en consecuencia, da argumentos de baja calidad para justificar su consenso». La mayoría de los escritos de los economistas sobre las

ganancias del comercio no son una «valoración equilibrada de la evidencia o una evaluación crítica de los pros y los contras». Se parecen más a la argumentación de un fiscal vehemente. Tienen más interés en persuadir que en proporcionar información con la que el lector pueda formarse una opinión bien fundamentada^[21]. Como razona Driskill, los economistas deberían ocuparse de presentar ventajas y desventajas, en vez de ofrecernos sus juicios de valor como si fueran la conclusión de una investigación científica.

¿Por qué las mentes analíticas de los economistas se convierten en blandas y amorfas cuando hablan de política comercial en el mundo real? En parte tiene que ver con la idea de que la ventaja comparativa es la joya de la corona de la profesión. Es demasiado doloroso abandonarla. En algunos casos no es más que lo que llamo el síndrome de los «bárbaros a las puertas». A los economistas les preocupa que cualquier duda que expresen en público a favor del libre comercio vaya a servir para fortalecer a esos «bárbaros» interesados no en las opiniones matizadas, sino en barrer hacia sus objetivos dirigistas. No hay duda de que en parte todo esto tiene un contenido ideológico. Incluso si muchos economistas no se consideran a sí mismos políticamente conservadores, sus puntos de vista tienden a alinearse más con los entusiastas del mercado libre que con los intervencionistas.

La unanimidad que los economistas exhiben en cuanto al libre comercio no se da en otras áreas de la política económica. Los economistas hablan con muchas voces cuando se trata de cuestiones importantes de la política de un país tales como la salud, la educación o los impuestos. Pero sobre la globalización, hasta hace poco hacía falta buscar con ahínco para localizar a un profesor en cualquiera de las universidades más relevantes que se saliera de la respuesta establecida. Cuando Driskill envió este trabajo a revistas especializadas para que lo publicaran, se topó con una serie de rechazos. Los editores creían que los argumentos de Driskill no añadían nada importante a la literatura económica o a la investigación. Tenían razón, naturalmente. Sus puntos de vista (y los míos) sobre las ambigüedades de los argumentos a favor del comercio son bien conocidos entre los economistas profesionales. El

problema radica en que los economistas los guardan como si fueran secretos de Estado y consideran apóstatas a quienes quieren compartirlos con la gente corriente.

Cuando los economistas se exceden al dar una visión indiscutiblemente favorable de la globalización presentando un razonamiento incompleto, no solo pierden la oportunidad de educar a la población, también pierden credibilidad. Se les empieza a ver como defensores o mercenarios de las «élites apátridas» cuyo único interés es eliminar impedimentos a sus operaciones internacionales. Esto no sería tan terrible si el análisis económico no tuviera tanto que ofrecer. Aplicado con una buena dosis de sentido común, nos habría preparado para los errores que hemos experimentado en la globalización. Y, empleado adecuadamente, el análisis económico puede llevarnos por la dirección correcta hacia las soluciones. Diseñar un mejor equilibrio entre los Estados y los mercados —una mejor globalización— no significa echar por la borda la economía convencional. En realidad, nos obliga a que le prestemos más atención. La teoría económica que necesitamos es la del tipo «curso de economía», no la del tipo «simplificación para la prensa». Es una teoría económica que reconoce sus limitaciones y salvedades y sabe que el mensaje correcto depende del contexto. La letra pequeña es precisamente lo que los economistas pueden aportar. Espero que el lector esté de acuerdo en que ese tipo de pensamiento económico es posible y que tenga una mejor opinión de la teoría económica (aunque no necesariamente de los economistas) al terminar este libro.

Bretton Woods, el GATT y la OMC. Comercio en un mundo politizado

La política comercial es conflictiva en términos políticos porque tiene consecuencias importantes sobre la distribución interior de la renta y porque contrapone valores e instituciones que pueden ser muy distintos en los países implicados. Nada de esto importaría mucho si las políticas comerciales pudieran aislar de las políticas nacionales y fueran solo un asunto que concerniera a los expertos —la fantasía del economista del libre comercio—. Nunca ha sido ese el mundo donde vivimos; ni es probable que nos encontremos en un mundo así en un futuro cercano. Bajo el mercantilismo, la política comercial y la política nacional eran una misma cosa, como hemos visto. Incluso en el apogeo del liberalismo económico durante el siglo XIX, el aislamiento de las políticas comerciales del resto de las políticas de un país ocurrió brevemente y el proteccionismo comercial hizo una rápida reaparición en cuanto cayeron los precios agrícolas. La politización de las políticas comerciales tuvo un momento álgido en el periodo de entreguerras. La incapacidad de los gobiernos para responder a las quejas de sus empresas, trabajadores y campesinos en el contexto de una economía abierta contribuyó a la Gran Depresión.

Mientras la Segunda Guerra Mundial llegaba a su fin, John Maynard Keynes y Harry Dexter White buscaban formas de lograr la cuadratura del círculo. ¿Cómo podría restaurarse una economía global abierta en un mundo en el que predominaban las políticas nacionales? Keynes, el profesor inglés, ya era reconocido como el economista más destacado de

su generación y como un agudo comentarista sobre la política contemporánea y los políticos. White era un funcionario muy respetado del Tesoro de Estados Unidos del que más tarde se descubrió que había pasado información secreta a los soviéticos antes y durante la Segunda Guerra Mundial. Ambos estaban dispuestos a evitar los errores del periodo de entreguerras. Como reflejo de la supremacía económica estadounidense, White, en particular, se inclinaba por liberar la economía mundial de las grandes restricciones y controles impuestos durante el periodo de entreguerras y endurecidos todavía más durante la guerra. Pero estos dos hombres notables eran también realistas y comprendieron que las reglas del comercio internacional (y el dinero internacional, al que volveremos en el capítulo siguiente) necesitaban cambiar. Prescribir una apertura económica y esperar después que las políticas nacionales se adaptaran de un modo u otro ya no iba a funcionar —si es que había funcionado alguna vez.

Keynes había escrito un artículo importante en el apogeo de la Gran Depresión, en 1933, en el que describía su cambio de actitud respecto del libre comercio y su recién hallada preferencia por un cierto grado de «autosuficiencia nacional». Al igual que la mayoría de los ingleses, Keynes escribió que sentía una adhesión casi moral a la doctrina del libre comercio. «Consideraba las deserciones habituales del [libre comercio] como una estupidez y una atrocidad al mismo tiempo». Pero cuando echó un vistazo a sus argumentos en defensa del libre comercio en la década de 1920, dejaron de parecerle sólidos. Su orientación había cambiado; ahora compartía las opiniones más escépticas sobre el comercio, expresadas por muchos de los que escribieron sobre la cuestión durante la década de 1930. El compromiso total con el libre comercio era posible solo cuando las distintas sociedades estaban gobernadas por tecnocracias imbuidas de la fe en un tipo similar de capitalismo. Ese tipo de compromiso dejó de ser posible, e incluso deseable, en un mundo en el que las diferentes naciones experimentaban con políticas económicas distintas^[1].

La experiencia histórica indicaba que cuando las necesidades nacionales chocaban con los requerimientos de la economía global, las

necesidades nacionales acaban saliendo victoriosas. Keynes y White se dieron cuenta de que era mejor aceptar este hecho y construir válvulas de seguridad en el sistema que ignorarlo y arriesgarse al fracaso total.

El modelo de Bretton Woods

El sistema que elaboraron vino a llamarse régimen de Bretton Woods, por el complejo hotelero de New Hampshire en el que Keynes, White y otros representantes de 44 naciones se reunieron en julio de 1944 para redactar las nuevas reglas. El acuerdo de Bretton Woods fue una asombrosa obra de ingeniería institucional. En unas tres semanas, Keynes y White dieron a la economía mundial una nueva filosofía económica y crearon dos nuevas organizaciones internacionales: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El acuerdo alcanzado en Bretton Woods gobernaría la economía mundial durante las tres primeras décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Mucho después de que el sistema se abandonara durante las décadas de 1970 y 1980, el término *Bretton Woods* permanecería como nostálgico recuerdo de las posibilidades de deliberación colectiva a escala global.

Ni Keynes ni White estaban motivados únicamente por consideraciones cosmopolitas; las razones políticas nacionales tenían un enorme peso en la mente de ambos. Keynes estaba al tanto del declive económico británico y de su dependencia de Estados Unidos e hizo todo lo posible para favorecer los intereses británicos dentro de esos límites. White promovió la causa del comercio y las inversiones estadounidenses y trabajó para fortalecer el poder de Estados Unidos en las nuevas organizaciones internacionales. Llegado a un punto, White, de forma unilateral, decidió los porcentajes del voto de las principales potencias (Estados Unidos, Gran Bretaña, Unión Soviética y China) y encargó a un economista de su equipo que calculara durante la noche la fórmula que diera lugar a esos porcentajes e improvisara su justificación económica^[2]. Aun así, el acuerdo que surgió de Bretton Woods

transcendió los estrechos intereses nacionales e hizo mucho más que apuntalar la hegemonía económica estadounidense.

El nuevo sistema se basó en un delicado compromiso: permitir suficiente progreso y disciplina internacional en aras de la liberalización comercial para garantizar un comercio mundial con vitalidad, pero permitiendo que los distintos países respondieran con holgura a sus necesidades sociales y económicas^[3]. Las políticas económicas internacionales debían someterse a los objetivos de las políticas nacionales —pleno empleo, crecimiento económico, equidad, protección social y Estado de bienestar— y no a la inversa. El objetivo sería una globalización moderada, no la hiperglobalización.

La aportación estadounidense más destacada al sistema económico internacional de la posguerra fue el *multilateralismo* —establecimiento de reglas a través de organizaciones internacionales basado en el principio clave de no discriminación—. Esto reflejaba en parte la preferencia estadounidense por las reglas formales, una proyección al exterior del Estado regulador del New Deal y de acuerdo con el deseo de Franklin D. Roosevelt de enfrentarse a las tendencias aislacionistas nacionales vinculando a Estados Unidos y sus intereses con organizaciones internacionales^[4]. Igual de importante fue el objetivo de White de acabar con los acuerdos preferenciales de Gran Bretaña con sus colonias, acuerdos que obstaculizaban la expansión comercial estadounidense. Como cabía esperar, Keynes se resistió a desarmar estas preferencias, pero la última palabra fue de Estados Unidos.

Dicho multilateralismo significaba que las reglas del comercio y las políticas económicas se canalizarían a partir de entonces a través de instituciones internacionales —el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)— en vez de ser impuestas por los países más poderosos. Se trataba de una innovación muy importante. Aunque la influencia de Estados Unidos era innegable, el multilateralismo dotaba a estas instituciones de un cierto grado de legitimidad independiente del poder estadounidense que las sustentaba. Nunca llegaron a ser verdaderamente autónomas de Estados Unidos u otras principales potencias económicas,

pero tampoco fueron puramente una extensión de estas potencias. Desempeñaron un papel importante en el establecimiento de reglas, en hacerlas cumplir y en darles legitimidad. El multilateralismo dio voz a las naciones más pequeñas y más pobres y protegió sus intereses de un modo sin precedentes. En consecuencia, los estadounidenses, a diferencia de los británicos antes que ellos, acabaron creando una infraestructura institucional para el gobierno de la economía internacional que duraría más que su hegemonía indiscutida.

La encarnación institucional del multilateralismo en el comercio internacional, durante cincuenta años, fue el GATT. El GATT no era más que una parte de lo que originalmente iba a ser una organización más ambiciosa, la Organización Internacional del Comercio (OIC). La OIC, en la propuesta inicial, abarcaba acuerdos sobre estabilización de precios de productos básicos, medidas *antitrust* internacionales y normas laborales justas, pero se fue a pique debido a la política estadounidense. Al Congreso de Estados Unidos le preocupaba su invasión de las prerrogativas nacionales. Si bien el GATT no se constituyó formalmente como una organización plena como el FMI o el Banco Mundial, se gestionaba en un pequeño secretariado en Ginebra. Esto le permitió convertirse, de hecho, en el foro multilateral que supervisaba la liberalización del comercio global.

¡Y qué gran éxito! A pesar de unos comienzos lentos, las etapas sucesivas de negociaciones comerciales multilaterales (ocho en total entre 1947 y 1995) lograron eliminar una parte sustancial de las restricciones sobre las importaciones existentes desde la década de 1930 y reducir los aranceles desde sus altos valores de la posguerra^[5]. El principio de nación más favorecida (NMF) garantizaba que todos los firmantes del GATT se beneficiarían de cualquier bajada de aranceles, al margen de lo activa que fuera su participación en las negociaciones. Las políticas comerciales nacionales siguieron en conflicto, naturalmente, pero con poca presencia en la política de cada país. Las cifras cuentan mejor la historia. El volumen del comercio mundial creció a una tasa media anual de casi el 7% entre 1948 y 1990, considerablemente más rápido que hasta la fecha. También crecieron a un ritmo excepcional los

niveles de producción de los países ricos y pobres —en ambos casos a la vez, causa y efecto del rápido auge del comercio—. En términos de amplitud y profundidad del progreso económico, el régimen de Bretton Woods eclipsó todos los períodos anteriores, incluido el del patrón oro y la época del libre comercio del siglo XIX. Si alguna vez hubo una época dorada de la globalización, fue esta.

Salvo por una cosa rara: las políticas del GATT no apuntaban precisamente a la globalización. Como hemos visto, la globalización requiere una reducción significativa de los costes de transacción en el comercio y las finanzas internacionales. Y así ocurrió en determinadas áreas.

El comercio de la mayoría de los productos manufacturados entre los países industriales fue liberalizado progresiva y sustancialmente, dentro de unos límites importantes (véase más adelante). Los gastos de transporte siguieron bajando. Y, a pesar de ello, los responsables políticos mostraron una decidida falta de ambición por liberalizar el comercio utilizando los acuerdos de Bretton Woods. Partes enormes del comercio mundial permanecieron completamente fuera de los acuerdos multilaterales o protegidas por generosas excepciones a los acuerdos existentes. El objetivo era un comercio más libre en algunas áreas, no el libre comercio en todas ellas.

Lo que, en su lugar, impulsó la globalización fue el propio crecimiento económico que la equidad, seguridad y estabilidad de los acuerdos de Bretton Woods ayudaron a respaldar. El crecimiento de una amplia base facilitaba la globalización porque ayudaba a amortiguar los impactos distributivos del comercio internacional. Resulta menos notoria la agitación de las aguas cuando la marea de las oportunidades económicas sube repentinamente y levanta todas las barchas. Así, las políticas nacionales favorecieron la globalización sobre todo como subproducto de un crecimiento económico ampliamente compartido junto con alguna apertura modesta. El éxito de la época de Bretton Woods parece indicar que unas economías nacionales sanas son la base de una economía mundial dinámica, incluso en presencia de restricciones al comercio^[6].

Piense en la larga lista de áreas que la liberalización apenas tocó. La agricultura se mantuvo fuera de las negociaciones del GATT y permaneció con aranceles y otras barreras, —para mayor infamia en forma de contingentes de importación variables cuya finalidad era estabilizar los precios nacionales en niveles mucho más altos que en los países exportadores—. La mayoría de los servicios (seguros, banca, construcción, suministros, etc.) se excluyeron también de cualquier liberalización. Los sectores industriales que habían sido liberalizados pero empezaban a enfrentarse a la amenaza de una competencia significativa de otros exportadores con bajos costes y alta productividad, pronto recibieron protección para evitar enfrentarse a su destino. Así, las industrias textil y de la confección de los países desarrollados estuvieron protegidas desde 1974 por el Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles (MFA), un conjunto de contingentes negociados bilateralmente sobre las exportaciones de los países en vías de desarrollo. La década de 1980 vio la difusión de las limitaciones voluntarias a la exportación (VER), acuerdos por los que los exportadores japoneses (sobre todo) de automóviles, acero y otros productos industriales se comprometían a mantener sus exportaciones dentro de unas cuotas específicas.

Mientras tanto, los países en vías de desarrollo tenían bastante libertad para hacer lo que quisieran con sus políticas comerciales. Normalmente no se les pedía que ofrecieran «concesiones» arancelarias durante las negociaciones del GATT, incluso cuando se beneficiaban de las reducciones arancelarias de otros por el MFA. Habían recurrido a varias cláusulas del GATT que les permitían limitar sus importaciones prácticamente de forma permanente.

Incluso para los países industriales, las reglas contenían resquicios tan amplios que habría podido pasar un elefante. Cualquier empresa con un buen despacho de abogados en su nómina podía comprarse protección por medio de las cláusulas *Antidumping* (AD) o de Salvaguardia del GATT. El acuerdo AD, concretamente, era una abominación desde el punto de vista del libre comercio. El país que importaba podía imponer aranceles siempre que determinara que un

exportador había vendido sus productos a un «valor inferior al normal» y había causado «perjuicio» a la industria local. Las autoridades nacionales podían manipular fácilmente el significado de «valor inferior al normal». Y los aranceles punitivos podían imponerse incluso si el comportamiento en cuestión constituía una práctica comercial normal, tal como vender por debajo del coste en una fase bajista del ciclo económico, o cuando el infractor no tiene la capacidad de monopolizar el mercado local. Las empresas del país explotaban ampliamente —y predeciblemente— estas reglas con el fin de obtener una protección a medida.

Para terminar, la capacidad para hacer cumplir los acuerdos del GATT era un chiste. Si un gobierno pensaba que otro se había saltado las reglas, podía pedir a un panel del GATT que arbitrara. Si el panel decidía a favor del demandante y el informe del panel era aprobado por los miembros del GATT, la parte culpable tenía que cambiar la política infractora o de lo contrario el demandante tenía derecho a una compensación. El único inconveniente era que la aprobación del informe del panel requería una decisión unánime. Cada uno de los miembros del GATT, incluyendo el país que había incumplido las reglas, tenía que firmar la decisión. Si un jurado incluye al acusado, es seguro que no se pronunciará unásimamente en su contra.

Así que las reglas del GATT dejaban segmentos completos del comercio mundial al descubierto; eran débiles donde existían; y estaba claro que no se podía obligar su cumplimiento. Estas características hicieron que la institución tuviera deficiencias evidentes y que la nueva Organización Mundial del Comercio, que nació en 1995, resultara mucho más atractiva desde el ángulo del libre comercio. Pero criticar el GATT porque se quedaba considerablemente corto en cuanto al libre comercio sería juzgarlo desde una perspectiva inadecuada. Puede que el GATT no hubiera tenido como finalidad «minimizar las complicaciones económicas entre las naciones», el objetivo para el cual el Keynes de entreguerras había expresado cierta simpatía. Pero fue diseñado para dar espacio a cada nación participante para que persiguiera sus objetivos sociales y económicos de forma relativamente libre de restricciones

externas, aunque dentro de un marco flexible de cooperación internacional. Cuando el comercio internacional amenazara los pactos o sensibilidades nacionales sobre la distribución de la renta, el comercio sería el que cedería. John Ruggie, el destacado analista de la época de Bretton Woods, ha denominado a este mecanismo *embedded liberalism*. «A diferencia del nacionalismo económico de los años treinta», escribe Ruggie, el régimen «tendría un carácter multilateral; a diferencia del liberalismo del patrón oro y el libre comercio, su multilateralismo estaría basado en el intervencionismo nacional»^[7].

El considerable espacio para maniobrar que proporcionaron estas reglas comerciales permitió a los países avanzados construir a medida sus versiones del capitalismo en torno a criterios diferentes de institucionalización del mundo empresarial, mercados de trabajo, regímenes impositivos, relaciones gobierno-empresa y formas de organizar el Estado de bienestar. Lo que surgió, en una frase acuñada por los polítólogos Peter Hall y David Soskice, fueron «variedades de capitalismo»^[8]. Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Suecia eran economías basadas en el mercado, pero las instituciones que sostenían sus mercados diferían sustancialmente e incorporaban características inequívocamente nacionales. Solo en la Europa continental había al menos tres tipos diferentes de capitalismo: el modelo alemán de economía de mercado social; el Estado de bienestar escandinavo, y el sistema francés basado en la «planificación indicativa» y una sustantiva reglamentación de los mercados. Japón también emprendió su propio camino y creó un sector exportador hipercompetitivo junto a una economía tradicional regulada y protegida. Estados Unidos se mantuvo como el ejemplo de referencia de la economía de mercado liberal, aunque a su liberalismo económico le faltaba la ambición que adquirió en la década de 1980.

La situación era muy parecida en el mundo en vías de desarrollo, donde los esfuerzos nacionales se dirigían a impulsar la industrialización y el crecimiento económico. A falta de disciplina exterior, las naciones en vías de desarrollo —tanto del tipo que mira hacia el interior como las más abiertas al exterior— eran libres para desplegar una ingente gama de

políticas industriales para transformar sus economías y reducir su dependencia de los recursos naturales y mercancías. Así, muchos de ellos lograron conseguir un alto crecimiento basado en la producción de manufacturados.

El objetivo del GATT nunca fue maximizar el libre comercio. Su propósito era lograr el máximo volumen de comercio compatible con permitir que cada nación siguiera su propio camino. En esto, la institución consiguió un éxito espectacular.

Visto así, empezamos a apreciar un punto clave sobre Bretton Woods: lo que los puristas veían cada vez más como «derogaciones» de los principios del libre comercio eran, en realidad, ejemplos de la aplicación del régimen acordado. Los aranceles *antidumping*, los MFA y las VER difícilmente eran congruentes con el liberalismo económico. Por otro lado, tampoco lo eran muchas otras características del GATT. La total exclusión de la agricultura y los servicios de las negociaciones comerciales o, más curioso aún desde la óptica del libre comercio, el principio dominante de que toda reducción de las barreras a la importación de un país era una «concesión» a sus socios comerciales, no tenía sentido a la luz de la doctrina económica convencional. En realidad, el comercio se hizo (y permaneció) libre solamente donde planteó escasos retos a las instituciones, preferencias de distribución o valores nacionales. Una gran parte del comercio de productos industriales llevado a cabo entre países con niveles similares de ingresos planteó pocas de las cuestiones de justicia distributiva a las que nos hemos referido antes. Otros tipos de comercio —en agricultura, digamos, o con países en vías de desarrollo— eran diferentes porque hicieron que se enfrentaran de forma brutal intereses locales contrapuestos. Estas relaciones comerciales amenazaban con fuertes pérdidas de ingresos a grupos de campesinos, empresarios textiles o trabajadores poco cualificados. Así que estos tipos de comercio acabaron estando fuertemente restringidos. Con el GATT, las prioridades estaban sólidamente ancladas en las políticas nacionales y esto dio lugar tanto a su éxito como a sus interminables excepciones a la lógica del libre comercio.

La OMC: la lucha por una integración profunda

La creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, tras casi ocho años de negociaciones y como culminación de la llamada Ronda Uruguay (la última con el GATT), llevó a un entendimiento bastante diferente. Junto con el inicio de la globalización financiera en torno a 1990, la OMC marca la búsqueda de una nueva clase de globalización que invertía las prioridades de Bretton Woods: se iba a la hiperglobalización. La gestión de la economía nacional iba a someterse al comercio y las finanzas internacionales y no a la inversa. La globalización económica —la integración internacional de los mercados de bienes y de capital (pero no de mano de obra)— se convirtió en un fin en sí misma, eclipsando a las políticas nacionales.

El sentido de las discusiones reflejaba cada vez más este cambio. De la década de 1980 en adelante, si querías discutir a favor o en contra de algo, lo mejor que podías hacer era adornar tus argumentos con las palabras «la competitividad internacional de nuestro país lo requiere». La globalización se convirtió en un imperativo y al parecer requería que todas las naciones buscaran una estrategia común de bajos impuestos de sociedades, una política fiscal equilibrada, desregulación, y una disminución del poder de los sindicatos^[9].

¿Qué había tras la transición? En parte, el GATT llegó a ser víctima de su propio éxito. Las élites de la política comercial y los tecnócratas atribuían la prosperidad de la posguerra a la liberalización multilateral del comercio. La OMC representaba su deseo de hacerlo «todavía mejor» eliminando muchas de las impurezas y deficiencias tratadas en la sección anterior. Las empresas multinacionales exigían reglas globales más amplias que facilitaran sus operaciones internacionales. Las naciones en vías de desarrollo pretendían convertirse en plataformas de exportación y estaban cada vez más dispuestas a someterse a las reglas comerciales en su propósito de atraer la inversión extranjera.

Imbricada en estos cambios había una importante transformación ideológica. Los años 1980 fueron la década de las revoluciones Reagan-

Thatcher. La economía del libre mercado estaba en auge, generando lo que se ha llamado de distintas maneras: Consenso de Washington, fundamentalismo del mercado o neoliberalismo. Cualquiera que sea su denominación, este sistema de creencias combinaba un excesivo optimismo sobre lo que los mercados podían lograr por sí mismos con una visión muy sombría de la capacidad de los gobiernos para actuar de formas socialmente deseables. Los gobiernos se cruzaban en el camino de los mercados en vez de ser indispensables para su funcionamiento y, por tanto, había que ponerlos en su sitio. Esta nueva visión puso el argumento simplista a favor del comercio —el que los profesores de economía dan a los periodistas— por encima de la versión más matizada. Este enfoque consideraba cualquier obstáculo al libre comercio como una abominación que había que eliminar; y a las llamadas de cautela, ni caso.

En consecuencia, la OMC contempló tanto un aumento significativo de las ambiciones globalizadoras como un reequilibrio drástico de las responsabilidades nacionales e internacionales de los países. Una vez finalizada, la Ronda Uruguay generó un impresionante acuerdo con una cobertura mucho más amplia que cualquiera de las conseguidas en el GATT. La agricultura y determinados servicios, dos áreas que los negociadores habían evitado hasta entonces, habían sido llevadas con firmeza al redil de la liberalización. En los servicios, se pidió a los países que detallaran las áreas que estaban dispuestos a abrir, y el alcance de la liberalización variaba según los países y sectores tales como el de la banca y las telecomunicaciones. En la agricultura, los contingentes a la importación se eliminarían de forma gradual y se convertirían en aranceles y subvenciones. El impulso para retirarle a la agricultura los contingentes, aranceles y subvenciones se convertiría en protagonista a partir de entonces. El régimen de cuotas del Acuerdo Multifibras, que regulaba el comercio de tejidos y confección, también iría desapareciendo en cuestión de una década. La liberalización inicial en todas estas áreas seguía siendo limitada, pero se había cruzado un importante umbral.

Además, había reglas nuevas para patentes y *copyright* que exigían a los países en vías de desarrollo que equipararan sus leyes a las de los países ricos. Las normas de seguridad y salud nacionales llegaban a ser objeto de vigilancia de la OMC si no se armonizaban internacionalmente, y podían considerarse ilegales si no contaban con «justificación científica» o se aplicaban de forma que tuvieran el mínimo efecto adverso sobre el comercio. Se establecieron restricciones más estrictas sobre el uso de las subvenciones públicas. Y hubo prohibiciones a las reglas que exigían a las empresas utilizar productos nacionales o limitar sus importaciones en función de sus exportaciones. Por primera vez, los países en vías de desarrollo —salvo las más pobres, que siguieron exentos— tuvieron que acatar las reglas que restringían firmemente determinados aspectos de las políticas industriales.

Tal vez el logro más emblemático de la Ronda Uruguay, y el rasgo definitorio de la OMC, fue un nuevo procedimiento para resolver disputas. Los países declarados culpables según el panel que dirimía su caso podían recurrir a un tribunal de apelación. Pero la decisión del tribunal de apelación —bien a favor del demandante, bien a favor del demandado— sería definitiva a menos que fuera revocada por *todos y cada uno de los miembros* de la organización. Evadir un veredicto negativo había sido un juego de niños con el GATT; ahora era prácticamente imposible. Como se vería más adelante en la práctica, el proceso podía ser lento y estaba sujeto a todo tipo de tácticas dilatorias. Pero no puede infravalorarse la importancia del nuevo sistema de resolución de conflictos. Consiguió elevar el multilateralismo a nuevas alturas. Como dicen los juristas Susan Esserman y Robert Howse:

En ninguna otra parte se ha obtenido con más contundencia o se ha desarrollado con mayor rapidez una resolución judicial de los conflictos internacionales. Al igual que en un tribunal nacional —pero a diferencia de la mayoría de los organismos internacionales—, la resolución de conflictos de la OMC es obligatoria y vinculante. A los Estados miembros no les queda más alternativa que

someterse a las reglas del organismo y han de aceptar las consecuencias de todo veredicto de la OMC^[10].

Los países que pierden su disputa han de retirar las políticas infractoras o proporcionar una compensación al demandante. Esto es así tanto para los países grandes y poderosos como para los pequeños. La OMC es el único organismo internacional que ha logrado obligar a Estados Unidos a cambiar sus políticas, por ejemplo en asuntos de impuestos y políticas medioambientales.

¿De qué han tratado las disputas en la OMC? Las disputas comerciales del GATT tenían que ver en su mayoría con aranceles y contingentes. A medida que los contingentes iban desapareciendo y los aranceles bajaban, la OMC fue convirtiéndose en un instrumento de ataque contra toda la serie de costes de transacción que dificultaban el libre comercio internacional, incluyendo las diferencias en regulaciones y estándares nacionales. Con la OMC, los conflictos comerciales empezaron a llegar a ámbitos de la política nacional que anteriormente habían sido inmunes a las presiones externas. Los sistemas impositivos, las normas de seguridad alimentaria, las regulaciones medioambientales y las políticas de promoción industrial podían ser cuestionadas por parte de los socios comerciales.

De las disputas que se sometieron a la OMC, una de las más reñidas fue la prohibición europea de la carne de vaca tratada con hormonas, que ilustra muy bien el auge de la disciplina internacional en el comercio. La directiva de la Unión Europea (UE), que entró en vigor en 1989 tras años de intensa presión de las asociaciones de consumidores, cortó eficazmente las exportaciones de carne de Estados Unidos a Europa. Estados Unidos buscó el apoyo de las instituciones internacionales para bloquear esta acción europea, pero ninguna estuvo dispuesta o fue capaz de dárselo. Estados Unidos acudió primero a la Organización Mundial de Sanidad Animal, que se negó a investigar las hormonas. Una queja estadounidense al GATT —eran los días previos a la OMC— fue bloqueada por los europeos con facilidad. La Comisión del Codex Alimentarius (una sección conjunta de la Organización de las Naciones

Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Mundial de la Salud) también resultó ineficaz: Estados Unidos perdió un voto en 1991 para establecer un estándar global sobre la seguridad de cuatro de las hormonas empleadas en la producción de carne de vaca. El gran cambio llegó con la negociación del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SFS) de la OMC. Finalmente hubo un conjunto de reglas globales y un foro internacional con la jurisdicción adecuada sobre las reglamentaciones nacionales. En una de sus más conocidas decisiones, el Órgano de Apelación de la OMC sentenció en 1998 que el veto de la Unión Europea a la carne de vaca tratada con hormonas violaba las normas del comercio internacional porque no se basaba adecuadamente en una evaluación de riesgos científica^[11]. Sus repercusiones políticas fueron inmediatas. El caso sigue siendo *cause célèbre* entre los detractores de la OMC por su falta de sensibilidad con la actitud prudente en temas de seguridad alimentaria de la Unión Europea. Hasta la fecha, la Unión Europea no ha acatado la norma de la OMC, con riesgo de represalias por parte de Estados Unidos.

Abundan los ejemplos del poder de la OMC. En una de las primeras denuncias presentadas a la OMC, se dictaminó que los estándares de emisiones de los combustibles de Estados Unidos discriminaban a la gasolina importada. El régimen impositivo de Japón fue hallado culpable porque el licor destilado *shochu* se gravaba con una tasa inferior a la del vodka, el *whisky* o el *brandy* importados. Una moratoria de la Unión Europea para productos modificados genéticamente perdió sobre una base similar a la del caso de la carne de vaca con hormonas. En otra disputa muy conocida, un veto estadounidense a las gambas capturadas sin utilizar dispositivos de exclusión de tortugas fue tachado de discriminación «arbitraria e injustificable» contra los exportadores asiáticos. Los programas de promoción de la industria del automóvil en la India, Indonesia y China, las reglas de patentes sobre productos químicos farmacéuticos y agrícolas en la India, y las subvenciones al crédito para la industria aeronáutica en Brasil, han sido considerados incompatibles con las normas de la OMC. (Todos estos casos llevaron a la

modificación de las políticas en cuestión, salvo el de la carne de vaca con hormonas, que sigue sin resolverse).

Estos veredictos han encendido la ira de los grupos antiglobalización y han hecho que *OMC* sea una palabra malsanante en muchos círculos. ¿El régimen del comercio subvierte la democracia al permitir que unos jueces en Ginebra avasallen una legislación nacional, como dicen estas críticas? ¿O ayuda a las naciones a lograr mejores resultados económicos, al evitar que grupos proteccionistas secuestren el proceso político nacional para sus propios intereses mezquinos? La realidad indica que hay un poco de cada caso. Las resoluciones del órgano de apelación no son tan burdas como apuntan muchos de sus críticos. Las resoluciones reconocen la necesidad de respetar las diferencias nacionales en valores y estándares. Por otro lado, la ausencia de una frontera clara y visible que delimita dónde terminan las prerrogativas nacionales y dónde empiezan las obligaciones internacionales suponen un motivo importante de fricciones. De hecho, la creciente crisis de legitimidad de la normativa comercial internacional tiene su origen en esta ambigüedad fundamental.

Las dificultades de la *OMC* llegaron a un punto de gran visibilidad pública en noviembre de 1999 durante la reunión del organismo en Seattle —la llamada «reunión ministerial de los gases lacrimógenos»—. Manifestantes de diversa orientación —desde defensores de los trabajadores y los consumidores hasta estudiantes y anarquistas— crearon desórdenes en el exterior de la sede de la conferencia mientras, en el interior, los ministros trataban de iniciar, sin éxito, la primera nueva ronda de negociaciones comerciales desde la Ronda Uruguay. El fracaso de las negociaciones tuvo tanto que ver con la intransigencia de los gobiernos como con las manifestaciones. Hubo dos ejes principales en el conflicto. El primero, que los países en vías de desarrollo se sintieron estafados por los resultados de la Ronda Uruguay; buscaban compensaciones y se resistieron a la apertura de negociaciones en nuevas áreas, como en el terreno de las inversiones, medio ambiente, estándares laborales, política de la competencia, y transparencia en las adquisiciones públicas, como querían los países ricos. El segundo, que Estados Unidos

se enzarzó en una disputa con la Unión Europea (y con Japón) por el desmantelamiento de las subvenciones a la agricultura y las barreras a los productos agrícolas.

Dos años más tarde, los ministros de comercio tuvieron más suerte en las reuniones de Doha, en Qatar. Esta vez pudieron poner en marcha una nueva ronda de negociaciones que denominaron Ronda del Desarrollo. Además de que Doha era un entorno considerablemente menos hospitalario para los manifestantes potenciales, una notable iniciativa de *marketing* dio lugar a una actitud completamente diferente. Algunos grandes países exportadores agrícolas en vías de desarrollo, tales como Brasil, Argentina y Tailandia, tenían un inmenso interés en la liberalización de la agricultura. Esto le permitió a Mike Moore, entonces director general de la OMC, venderlo que era una ronda centrada en la agricultura como una reunión centrada en las necesidades de los países en desarrollo, lo que le permitió aislar a la Unión Europea. «*Al hacer* de la agricultura un asunto de desarrollo», escribió Moore más adelante, tal vez revelando más de lo que pretendía, «juntamos a África, la mayor parte de Asia y Latinoamérica en un propósito común^[12]» (las cursivas son mías). Europa no podía oponerse sin que pareciera que daba la espalda a la causa del desarrollo, y las naciones en vías de desarrollo adoptaron una declaración que parecía poner sus intereses en el punto de mira. Los estadounidenses estaban contentos también porque ahora tenían una vara con la que azotar a Europa en las subvenciones a la agricultura, aun no totalmente conscientes de cuánto les iba a costar el tema agrícola.

Como demostraron acontecimientos posteriores, las primeras conversaciones lograron una victoria pírrica. Después, las negociaciones se han estancado varias veces desde 2001 y aún no han terminado. A medida que pasaba el tiempo, quedaba claro que la liberalización de la agricultura tenía sus pros y sus contras para los países en vías de desarrollo. Hay estudios académicos que subrayaron lo que tenía que haber sido obvio desde el principio, es decir, que la retirada de las subvenciones europeas perjudicaría en realidad a naciones en vías de desarrollo que importaban alimentos, como Egipto o Etiopía, haciendo

subir los precios que tendrían que pagar. Un aumento de los precios mundiales del algodón, un cultivo no alimentario, beneficiaría a los cultivadores del África occidental sin perjudicar a los pobres de cualquier otra parte. Por este motivo el algodón llegó a ser el reclamo de las ONG y otros defensores de los países en desarrollo. Pero una liberalización agrícola en serio era demasiado dolorosa para las naciones ricas y las ganancias demostrables para los países pobres demasiado escasas y con poca base para permitir alcanzar un acuerdo^[13]. El último impulso serio para concluir la ronda fracasó en el verano de 2008, cuando Estados Unidos se negó a aceptar la petición de la India y China de un mecanismo de salvaguardia especial que habría protegido a los campesinos pobres frente a un aumento repentino de las importaciones agrícolas^[14].

Estas tensiones son inherentes al empuje agresivo de la hiperglobalización que sustituyó al consenso de Bretton Woods. Los tecnócratas del comercio se vuelven sordos a otros objetivos económicos y sociales cuando el afán por la globalización adquiere vida propia. Mi colega de Harvard Robert Lawrence hace una distinción entre versiones «superficiales» y «profundas» de la integración global que resulta muy útil^[15]. En una integración superficial, como en Bretton Woods, el régimen comercial exige relativamente poco a las políticas nacionales. Por el contrario, en una integración profunda, toda distinción entre política nacional y política comercial desaparece; cualquier uso discrecional de una regulación nacional puede interpretarse como un impedimento —un coste de transacción— al comercio internacional. Las reglas globales acaban siendo en efecto reglas nacionales.

Los casos anteriores de integración profunda dependían de instituciones que serían impensables en la actualidad. Recuérdese cómo se fomentaba el comercio con el mercantilismo o el imperialismo en el siglo XIX. Lo que entonces mantenía controlados los costes de transacción eran reglas impuestas por una autoridad externa poderosa —la compañía comercial o el poder de la metrópoli—. El equivalente de nuestros días sería un régimen multilateral centrado en la OMC. Esto es sin duda preferible, pero de todos modos nos deja con algunas preguntas

difíciles. ¿De dónde proceden las reglas de la OMC? ¿Cómo podemos estar seguros de que están pensadas para beneficiar a todos y no solo a unos pocos? ¿Qué ocurre cuando distintas naciones desean o necesitan reglas diferentes? ¿Puede *algún* modelo de integración profunda demostrar que es sostenible cuando cualquier política democrática sigue estando organizada según criterios nacionales?

Comercio y salarios en el mundo real

Los economistas no cambian de opinión con frecuencia, y mucho menos se sienten mal por ello. Keynes era una excepción, como en otras muchas cosas. «Cuando los hechos cambian, mi opinión cambia. ¿Y la suya?», se dice que respondió cuando un crítico le acusaba de contradecirse. Hemos visto que Keynes dio un vuelco a su opinión respecto del libre comercio en la década de 1930. De forma parecida, Paul Krugman, que al igual que muchos economistas contemporáneos no es muy propenso a admitir errores, empezó una charla sobre el comercio internacional en 2008 con una afirmación asombrosa: «Esta ponencia es la manifestación de una conciencia culpable»^[16]. Esto sucedió un mes antes de que recibiera el Premio Nobel de Economía, lo que dio a sus palabras todavía mayor difusión.

¿De qué se sentía culpable Krugman? Había cambiado su opinión sobre los efectos de la globalización en la desigualdad y le preocupaba que su postura anterior hubiera podido contribuir a que se ignoraran problemas importantes creados por el comercio internacional. Krugman había estado al frente de una oleada de estudios académicos durante los años noventa que restaba importancia al impacto de la globalización en la distribución de los ingresos nacionales. Sí, el aumento de la desigualdad en Estados Unidos era innegable; pero la evidencia en aquel momento parecía señalar hacia otros factores causales. En particular, la mayoría de los economistas pensaba que el culpable real era el «cambio tecnológico»: Tecnologías de la información y la comunicación que aumentaron la demanda de trabajadores con estudios y muy cualificados

mientras reducían la demanda de trabajadores con menos formación. Las diferencias de renta eran consecuencia de los avances tecnológicos, no de una mayor globalización^[17]. La conversión de Krugman demostraba que los efectos negativos de la globalización en la distribución de la renta dentro de los países no podían descartarse tan fácilmente.

¿Por qué dudaba Krugman en 2008? Krugman citó dos elementos que habían cambiado desde mediados de la década de 1990 y que él pensaba que intensificaban el papel del comercio como factor de la creciente desigualdad en Estados Unidos. Primero, las importaciones de Estados Unidos procedentes de países en vías de desarrollo se habían duplicado desde los años noventa en relación con el tamaño de la economía estadounidense. Segundo, los países en vías de desarrollo con los que competían entonces los productores de Estados Unidos tenían unos salarios mucho más bajos en comparación con los países en vías de desarrollo que exportaban en las décadas anteriores. China, en otras palabras, marcó la diferencia. China ha penetrado profundamente en el mercado estadounidense y los salarios en China son una pequeñísima fracción de los de Estados Unidos (Krugman cita una razón del 3%). Estos hechos indican que el comercio internacional sí ejerce una importante presión a la baja en los salarios de Estados Unidos que, junto a la contribución del cambio tecnológico, tiene un impacto muy negativo para los trabajadores del extremo más bajo de la distribución de la renta.

Estas conclusiones son controvertidas entre economistas, y Krugman ha tenido que admitir que no contamos con pruebas irrefutables. Un examen detallado de la evolución de la distribución de la renta y del comercio exterior no disipa estas dudas. En cierta medida, la desigualdad de salarios en Estados Unidos ha dejado de crecer (o ha bajado incluso desde finales de los años noventa), a pesar del rápido avance del *outsourcing*^[18]: Muchas de las exportaciones de China corresponden a sectores tecnológicamente sofisticados y que exigen un alto nivel de cualificación, por ejemplo ordenadores, que no constituyen, por tanto, una amenaza directa a los salarios de los trabajadores menos cualificados. Cabe, también, pensar que, en algún sentido, las exportaciones de China pueden haber ayudado a reducir el coste de la vida de las familias pobres:

China tiende a exportar bienes que suponen un gran porcentaje de lo que consumen las familias pobres^[19]. Por estas razones, muchos economistas siguen pensando que la globalización constituye solo una pequeña parte —el 10 o el 15 % como mucho— del aumento de la desigualdad en Estados Unidos desde la década de 1970^[20].

Sin embargo, aun cuando las consecuencias a escala económica fuesen pequeñas, proporcionan poco consuelo al trabajador que se ve desplazado por las importaciones y tiene que aceptar otro trabajo con un sueldo sustancialmente recortado. Pensemos en el operador de una máquina para fabricar zapatos en Estados Unidos. Entre 1983 y 2002, la competencia de las importaciones a la que se ha enfrentado este trabajador se ha duplicado^[21] más o menos. Es inconcebible que este cambio no haya tenido un impacto importante en su salario. De hecho, según una estimación, el comercio exterior redujo en un 11 % las ganancias de los operadores de las máquinas de fabricar zapatos durante este periodo. Efectos similares han ocurrido en muchas otras ocupaciones en el sector textil y de la confección^[22].

Krugman no es el único economista importante que ha cambiado de opinión. Antes de que se incorporara a la Administración de Obama como director del National Economic Council, Larry Summers, un firme defensor del libre comercio hasta hace bien poco, escribió un par de artículos de opinión notables en los que expresaba su preocupación por el hecho de que la globalización ya no fuera favorable a los trabajadores^[23]. La oposición a la globalización, dijo, refleja un «constatación creciente de los trabajadores de que lo que es bueno para la economía global y sus defensores en el mundo de los negocios no es necesariamente bueno para ellos». Estaba de acuerdo en que había «fundamentos razonables» para defender este punto de vista. Una integración global mayor «pone más presión competitiva en las economías individuales y es probable que los trabajadores carguen desproporcionadamente con la peor parte de esta presión». Se quejaba, como un populista más, de «las élites apátridas cuya lealtad es con el éxito económico global y su propia prosperidad más que con el interés de la nación en la que están instalados». Estas empresas multinacionales

apuestan poco por la «calidad de la mano de obra y las infraestructuras en su país» y «pueden utilizar la amenaza de trasladar la fabricación a otro país como palanca para obtener concesiones». Añadía:

Incluso cuando la globalización aumenta la desigualdad y la inseguridad, se la invoca constantemente como argumento contra una fiscalidad progresiva, las posiciones de los sindicatos, una mayor regulación o la producción de bienes públicos que mitiguen sus impactos adversos^[24].

Estos asuntos ganan relevancia a medida que el *outsourcing* internacional se extiende a los servicios que tradicionalmente se han quedado en el país, exponiendo una parte significativamente mayor de la economía a la competencia internacional. En un artículo muy polémico, Alan Blinder, profesor de Princeton que fue vicepresidente del Consejo de la Reserva Federal, avisó del «efecto perjudicial» de lo que él llamó «la próxima revolución industrial»^[25]. Gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, trabajos que antes se consideraban «seguros» —determinados servicios médicos y educativos, y los servicios financieros, por ejemplo— ahora se desplazan cada vez más a otros países donde se pueden prestar de modo más barato. «Así, la competencia exterior, que actualmente preocupa solo a una minoría de los trabajadores de los países ricos, llegará a ser una preocupación importante para muchos más»^[26]. Blinder calcula que el número de empleos del sector servicios potencialmente exportables es de dos a tres veces el número actual de empleos en la industria. Tal como indica, el problema aquí no es de desempleo; los trabajadores desplazados acabarán encontrando trabajo, exactamente igual que en las revoluciones industriales anteriores. El problema es el impacto de este desplazamiento forzoso y de las pérdidas de ingresos que los trabajadores afectados experimentarían.

El argumento de Blinder recuerda el que he expuesto antes en el sentido de que los efectos redistributivos son la otra cara de las ganancias que reporta el comercio exterior. La nueva revolución industrial de la que

habla Blinder promete traer enormes beneficios económicos a medida que partes cada vez mayores de la economía se reorganicen según su ventaja comparativa. Pero una consecuencia ineludible de esta reestructuración es el hecho de que los trabajadores experimenten una mayor inseguridad económica. Muchos verán que sus salarios se reducen permanentemente. Una vez más: el que algo quiere, algo le cuesta. Estas tensiones serán magnificadas por las élites apátridas de Summers y las empresas más desaprensivas, que están en posición de reducir salarios y estándares industriales como opción para mantener los empleos en el propio país. Un crecimiento económico de amplia base podría ayudar a reducir dichas tensiones, pero ese objetivo requeriría tanto plantearse estrategias hechas a la medida de cada país como disponer de espacio de maniobra a escala nacional, como bajo el régimen de Bretton Woods. Como indica Blinder, no podemos dar por sentado que los beneficios económicos potenciales de esta nueva ola de globalización serán disfrutados por muchos en vez de por unos pocos.

Para los fundamentalistas del libre comercio, ninguno de estos razonamientos debilita el argumento a favor de la liberalización del comercio. Fijémonos en Jagdish Bhagwati, economista de la Universidad de Columbia y destacado defensor del libre comercio. Bhagwati argumenta que Krugman, Summers, Blinder y otros escépticos exageran las desigualdades y trastornos que genera el comercio con países pobres. Pero, más importante, considera que estos autores llegan a conclusiones equivocadas sobre las políticas económicas que deben adoptarse. Si el comercio exterior empeora la situación de algunas personas y exacerba la desigualdad, la respuesta correcta es mejorar las redes de seguridad en el propio país y las ayudas a los trabajadores desplazados y a las empresas que deben reestructurarse. Los problemas que crea el comercio exterior deberían resolverse no acudiendo al proteccionismo, sino por medio de políticas nacionales que compensaran a los perdedores^[27]. En principio, fenomenal. Pero estos perdedores tienen todo el derecho del mundo a preguntar qué pasa si se incumplen las promesas de ayudas y compensaciones a los desplazados, como ha sucedido reiteradamente en las últimas décadas^[28]. Dar confianza a los trabajadores diciéndoles que

les habría ido mejor si hubieran tenido la compensación adecuada, es una forma extraña de defender el libre comercio.

La realidad es que nos faltan las estrategias nacionales y globales necesarias para gestionar los trastornos que crea la globalización. Por tanto, corremos el riesgo de que los costes sociales del comercio internacional acaben pesando más que las exigüas ganancias económicas que proporciona y provoquen una reacción todavía mayor contra la globalización.

Despropósitos de la globalización financiera

Las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional (FMI) constituyen un acontecimiento social importante para los principales banqueros y responsables políticos de la economía mundial. No es, sin embargo, como el Foro Económico Mundial de Davos, el lugar de reunión de la élite empresarial y política: lo que permite asistir a la reunión del FMI es una relación con un gobierno más que una posición empresarial, no se va a esquiar, los temas tratados rara vez se desvían de los económicos y financieros, y es obligatorio llevar corbata. Pero es un momento para que los altos funcionarios de Estados Unidos y Europa disfruten siendo el centro de atención de unos y otros, y también de los medios de comunicación. Mientras, los ministros de Economía y los responsables de los bancos centrales de los países en vías de desarrollo pueden engañarse fácilmente pensando que el resto del mundo les está prestando algo de atención^[1]. Hay aburridos discursos oficiales, mesas redondas sobre temas de interés global y, naturalmente, muchas fiestas. Como es típico en tales acontecimientos oficiales, el verdadero trabajo de tomar decisiones y redactar comunicados se ha hecho con anterioridad, y las negociaciones que quedan pendientes suelen llevarse a cabo aparte.

El impulso para liberar el capital global

No obstante, la reunión del FMI de Hong Kong en septiembre de 1997 incluyó algunas negociaciones reales. El director ejecutivo del FMI, Michel Camdessus, esperaba coronar su mandato con la aprobación formal de su junta de extender el ámbito de la institución que presidía a la liberalización de los flujos de capital. Desde finales de la década de 1980, el FMI había llegado a ser un acérreo defensor de la liberalización de los mercados de capital. El consejo que daba a los países que quedaban bajo su tutela reflejaba cada vez más esa preferencia. Muchos países en vías de desarrollo habían empezado a desmantelar los controles que mantenían sobre los préstamos transfronterizos, como hacían los propios países desarrollados tras la disolución del régimen de Bretton Woods.

Tradicionalmente, a los residentes nacionales en estos países no se les permitía por ley sacar su dinero del país para invertir en mercados de valores exteriores o adquirir activos financieros fuera del país. Del mismo modo, los bancos y las empresas nacionales se enfrentaban a unos límites estrictos a la hora de obtener préstamos en el extranjero. Era típico que los gobiernos impusieran complicadas normativas —impuestos, licencias, prohibiciones absolutas— que convertían en una pesadilla la entrada y salida del dinero del país. Mientras que la mayoría de los países recibían con alborozo las empresas multinacionales y a los inversores a largo plazo extranjeros, los préstamos a corto plazo o las carteras de inversiones (el llamado *hot money* o dinero caliente) eran vistos de otra forma, como fuente de inestabilidad financiera más que de crecimiento económico.

Si bien la mayoría de los países iban decantándose ahora en la dirección correcta, desde la perspectiva del FMI, aún quedaba un problema. A diferencia de las restricciones sobre los pagos por cuenta corriente (es decir, comercio de bienes y servicios), las reglas del FMI no incluían las políticas que regularan los pagos internacionales por transacciones de capital o financieras. Efectivamente, el FMI no tenía

autoridad legal sobre los flujos de capital; los países podían hacer lo que quisieran. Si el FMI iba a presidir de verdad la emancipación de los mercados de capital globales, necesitaba modificar los artículos originales de la institución.

Camdessus hizo un apasionado alegato a favor de la enmienda propuesta. «La libertad tiene sus riesgos», exclamaba, «pero ¿existe un campo más fértil para el desarrollo y la prosperidad?»^[2]. Todo indicaba que estaba ganando el debate. A pesar de la resistencia de muchos países en vías de desarrollo, un comité interino del FMI declaró que era «hora de añadir un nuevo capítulo a los acuerdos de Bretton Woods». Los flujos de capital privado habían empezado a ser mucho más importantes para la economía global, y el comité expresó su opinión de que «un sistema cada vez más abierto y liberal ha demostrado ser muy beneficioso para la economía mundial». Los movimientos de capital aumentarían las inversiones, el crecimiento y la prosperidad permitiendo el flujo de los ahorros globales hacia sus usos más productivos. Naturalmente, los gobiernos necesitarían proceder «de forma ordenada», y las políticas a escala nacional e internacional necesitarían asegurarse de que las cosas marchaban como se habían planeado. En opinión del comité, no había duda de que este era el camino correcto para prosperar: «La liberalización de los flujos de capital es un elemento esencial de un sistema monetario internacional eficiente en esta época de globalización», declaró^[3].

El subdirector de Camdessus, Stanley Fischer, un destacado economista académico que había entrado en el FMI en 1994, estuvo dedicado a preparar el argumento intelectual en favor de la libre movilidad del capital. Él también reconocía que existían riesgos, pero rechazaba enfáticamente el argumento de que los países debían negarse a liberalizar sus cuentas de capital. Los beneficios de los flujos de capital libres superaban claramente los costes. La movilidad del capital permitiría distribuir los ahorros globales de modo más eficiente, canalizar recursos hacia sus usos más productivos y generar crecimiento económico. Además, era un «paso inevitable en el camino del desarrollo que no puede eludirse». Para subrayar esta inevitabilidad, todos los países

avanzados habían liberado ya sus mercados de capital^[4]. Fisher reconoció posteriormente que había escasos indicios de que los supuestos beneficios de la liberalización de los movimientos de capital fueran a generarse en la práctica. Sin embargo, las perspectivas teóricas eran tan poderosas que estaba seguro de que los beneficios de la movilidad del capital aparecerían con el tiempo, igual que los beneficios de la liberalización del comercio se habían manifestado en décadas anteriores^[5].

Quizá nada ilustre mejor el cambio de actitudes que tuvo lugar en el momento de las reuniones de Hong Kong que el cambio de opinión del ya fallecido Rudi Dornbusch, otro destacado economista y colega de Fischer en el MIT. En 1996, Dornbusch había publicado un artículo titulado «It's Time for a Financial Transactions Tax» (Ha llegado el momento de un impuesto sobre las transacciones financieras), que sigue siendo uno de los trabajos más elocuentes y convincentes sobre la conveniencia de poner barreras a los flujos de capital transfronterizos. Dos años más tarde, en 1998, Dornbusch declararía que los controles del capital eran «una idea cuyo tiempo ha pasado». Escribió: «La respuesta adecuada a la cuestión de la movilidad del capital es que no debería tener restricciones»^[6].

Lo que resulta asombroso, y no solo desde la perspectiva que permite el paso del tiempo, es que este debate sucedía al mismo tiempo que se estaba revelando ante nuestros ojos un fracaso mayúsculo de los mercados financieros globales. Algunas de las economías de mayor éxito del este y el sureste de Asia, durante mucho tiempo los niños mimados de los mercados financieros y de las instituciones multilaterales, habían sufrido repentinamente un *tsunami* financiero que nadie había previsto. En 1993, cinco de estas economías (Indonesia, Malasia, Filipinas, Corea del Sur y Tailandia), habían recibido entradas netas de capital privado de 93 000 millones de dólares. En 1997, experimentaron una salida de 12 000 millones de dólares, una diferencia de 105 000 millones de dólares en un solo año, que sumaba más del 10 % de su PIB combinado^[7]. Un golpe de esta magnitud provocaría el caos en la más fuerte de las economías, así que no sorprendió que estos países se vieran azotados por la crisis

económica más grave que habían sufrido en décadas. La crisis acabó llegando también a países de otras regiones. Al haber tomado prestadas cantidades importantes en los mercados financieros globales, Rusia (en 1998) y Argentina (en 1999-2000) resultaron particularmente perjudicadas.

Los gobiernos que administran sumamente mal su economía, causando enormes déficit fiscales y por cuenta corriente y adoptando políticas inflacionarias, no tienen derecho a quejarse si los mercados financieros pierden la confianza en ellos. Cuando los inversores castigan, huyendo en tropel, a esos países mal administrados, deberíamos aplaudir a los mercados financieros por hacer bien su trabajo. Pero la crisis financiera asiática no encajaba en este molde. Fue difícil explicar qué habían hecho estas economías para merecer el castigo que los mercados financieros les tenían reservado. El FMI había elogiado sus «fundamentos sólidos» y sus perspectivas de «crecimiento sostenido» justo unos meses antes^[8].

En aquel momento, muchos observadores dijeron que la corrupción patente en las relaciones entre el gobierno y las grandes empresas —amiguismo político al estilo asiático, para abreviar— habían llevado a un exceso de endeudamiento y a unas inversiones improductivas. Pero esta explicación era problemática. ¿Cómo habían registrado estos países tasas de crecimiento económico tan milagrosas si la corrupción era tan feroz? ¿Y por qué los acreedores extranjeros no habían notado estos fallos hasta 1997, momento en el que todos parecieron coincidir simultáneamente en la opinión de que la deuda de estos países era una basura? La rápida recuperación de Corea del Sur, Tailandia y Malasia después de 1998, en cuanto se estabilizó su situación financiera, indica que era básicamente poco lo que andaba mal en sus economías. Justo unos años atrás, en 1992, Suecia había experimentado una crisis financiera de proporciones similares, si bien los términos «corrupción» y «amiguismo» no se te ocurren cuando piensas en ese país^[9]. La crisis indicaba claramente la existencia de un problema endémico en los mercados financieros, y no pecados atroces cometidos por los gobiernos asiáticos.

En cualquier caso, fue más creíble la explicación de que Tailandia, Corea del Sur, Indonesia y los demás países habían sucumbido a una de las patologías crónicas de los mercados financieros: un pánico bancario clásico. Solo que los «bancos» en cuestión eran ahora países enteros. Por lo demás, había poca diferencia.

Piénsese por un momento en cómo funciona un banco comercial. Toma prestado a corto plazo de sus depositantes para proporcionar financiación a largo plazo a sus prestatarios. Si todos los depositantes se presentaran en la puerta y retiraran sus depósitos, el banco se quedaría sin dinero rápidamente. Esa posibilidad crea ansiedad en los depositantes: quieren ser los primeros de la fila al más mínimo indicio de un problema. Ya continuación se produce la estampida. Un banco puede enfrentarse a un pánico de este tipo simplemente por el miedo del gobierno a que tenga que enfrentarse a un pánico de este tipo. Las economías modernas han inventado unas herramientas potentes contra esta patología. Sus bancos centrales actúan como prestamistas de última instancia, proporcionan la liquidez necesaria para estabilizar los bancos con problemas y detener el pánico potencial. Además, los depósitos bancarios están asegurados, hasta ciertos límites, en la mayoría de los países. Gracias a estas salvaguardias gubernamentales, los pánicos bancarios convencionales se han convertido en cosa del pasado.

Excepto en las finanzas internacionales. Los países asiáticos del extremo oriente habían estado haciendo exactamente lo que hacen los bancos comerciales tradicionales. Tomaban prestado a corto plazo en los mercados financieros internacionales para financiar sus inversiones. (La deuda a corto plazo era preferida tanto porque era más barata como porque las normas de capitalización de los bancos requerían a las entidades crediticias que conservaran una proporción menor de capital cuando ofrecían créditos a corto plazo). Pero no había prestamistas de última instancia ni autoridad internacional que garantizara la deuda a corto plazo. Cuando unos cuantos prestamistas empezaron a pensarse mejor lo de refinanciar las líneas de crédito de estos países, fue lógico que todos los prestamistas decidieran restringir el crédito. Como el reconocido economista Jeffrey Sachs (entonces en Harvard, ahora en

Columbia) argumentó de forma convincente y correcta, en contra de la opinión del FMI y el Tesoro de Estados Unidos, la crisis fue un pánico financiero sin relación, en gran medida, con los fundamentos de la economía y con las debilidades internas de estos países^[10]. Asia estaba pasando por la fase de contracción de un ciclo económico. Los bancos habían prestado en exceso en los momentos anteriores a la crisis y ahora estaban reaccionando desmesuradamente retirando sus líneas de crédito. No era la primera vez que los mercados se comportaban mal, y desde luego no sería la última.

El esfuerzo del FMI por conseguir liberar los movimientos de capital acabaría fracasando por la escala de la crisis financiera asiática y sus contagios (la crisis rusa de 1998 en particular). Pero su intento reflejaba un extraordinario nuevo consenso entre las autoridades de los países avanzados. Estaba claro que los argumentos a favor de retirar los controles gubernamentales de los mercados financieros internacionales habían llegado a tener una amplia aceptación. Y a pesar de haber fracasado en la ratificación de la enmienda a sus estatutos, el FMI y el Tesoro de Estados Unidos siguieron siendo los defensores de la liberalización de los movimientos de capital hasta la llegada de la crisis de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*) en 2008. El FMI siguió presionando a los países que tutelaba para retirar sus barreras a las finanzas internacionales, y Estados Unidos animó a sus socios en los acuerdos comerciales para que renunciaran a los controles del capital. Esto significó una transformación histórica en las creencias políticas. Necesitamos volver al acuerdo original de Bretton Woods para apreciar su verdadero significado.

El consenso de Bretton Woods sobre los controles de capital

Sería difícil exagerar la fuerza del consenso a favor de los controles de capital en el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra

Mundial. Como lo expresó un economista estadounidense en 1946: «Es actualmente doctrina merecedora del mayor respeto, en círculos académicos, bancarios y similares, que medidas profundas de control directo sobre los movimientos de capital privado, en especial del llamado *hot money*, serían deseables para la mayoría de los países, no solo en los próximos años, sino también a largo plazo^[11]». Los acuerdos de Bretton Woods reflejaban plenamente este consenso. Como el propio Keynes dejaría claro, los acuerdos daban a cada gobierno el «derecho explícito a controlar todos los movimientos de capital» de forma permanente. «Lo que solía considerarse herejía», dijo, «ahora se considera ortodoxo»^[12].

Había una coincidencia casi completa de opinión entre economistas y responsables políticos del momento sobre la necesidad de los controles de capital. Que este consenso significaba un claro abandono de la narrativa propia de la época del patrón oro sobre los beneficios de la libertad financiera, era algo aceptado por todos. Además, los controles de capital no se veían como un simple recurso temporal que se retiraría una vez los mercados se estabilizaran y se volviera a la normalidad. Como Keynes y otros recalcan, estaban pensados para ser «sistemas permanentes».

Este cambio de opinión tenía sus raíces en las turbulencias de las finanzas globales durante el periodo de entreguerras. Como hemos visto en el capítulo 2, los flujos de capital privado ejercieron un papel desestabilizador durante las décadas de 1920 y 1930. Los países que no volvieron al oro se encontraron con que sus monedas fluctuaban desenfrenadamente y se movían en direcciones no siempre coherentes con el desarrollo económico subyacente. Los países que estaban en el oro se enfrentaron a rápidas fugas de capitales a la más mínima sospecha de la existencia de problemas, lo cual obligaba a mantener altas tasas de interés, poniendo en peligro la capacidad de sus gobiernos para mantener las paridades fijas. La estabilidad de las divisas chocó contra el objetivo de pleno empleo. Todas estas turbulencias del mercado financiero acabaron condenando al fracaso la vuelta al oro de Gran Bretaña. Una vez que la dinámica de los mercados se entremezcló con las políticas

locales, se perdió la esperanza de lograr un mundo con unas finanzas equilibradas.

Keynes identificó otro problema más fundamental. Los flujos de capital sin trabas socavaban no solo la estabilidad financiera, sino también el equilibrio macroeconómico —el pleno empleo y la estabilidad de precios—. La idea de que la macroeconomía se autorregularía sin ayuda de políticas fiscales y monetarias nacionales se había enterrado con la experiencia de la Gran Depresión y el caos de los años 1930. Incluso en períodos de calma relativa, la combinación de tipos de cambio fijos y movilidad del capital vinculaba la gestión económica de un país a las políticas monetarias de otros países. Si otros restringían la oferta monetaria y mantenían unos tipos de interés elevados, no te quedaba más opción que hacer lo mismo. Si intentabas reducir tus tipos de interés, experimentarías una fuga masiva de capital privado. Si, por el contrario, quisieras restringir el crédito más que en otros países, los tipos de interés más altos de tu país pondrían en marcha una entrada masiva de moneda extranjera que dejaría a tu economía con exceso de crédito y desharía los efectos de tus propias políticas. Keynes argumentaba que no había razón para que diferentes países tuvieran políticas monetarias idénticas. Países que se enfrentaran a un aumento del paro querrían estimular la demanda nacional, mientras que otros verían la inflación como la mayor amenaza. Las reglas del patrón oro no dejaban espacio a tales diferencias y obligaban a que la gestión económica de cada país reflejase en alguna medida la media de las políticas seguidas en otras partes. Esta uniformidad de políticas era inaceptable a la vista del deseo de Keynes (ampliamente compartido con otros arquitectos del régimen de Bretton Woods) de poner a las economías nacionales y a los objetivos sociales por delante de la economía global.

Había una alternativa a los controles de capital. Los países podían optar por hacer fluctuar sus monedas dejando que sus tipos de cambio se movieran en respuesta a los flujos de capital privados mientras la política monetaria nacional conservaba su autonomía. Podrías, por ejemplo, tener unos tipos de interés inferiores a los de los demás si estabas dispuesto a permitir que tu moneda se depreciara. Eso, en cualquier caso,

era la teoría de cómo funcionaban las fluctuaciones monetarias. Esta teoría acabó siendo el paradigma dominante entre países avanzados desde la década de 1970 en adelante, pero Keynes y sus contemporáneos rechazaron esta opción por dos razones. Primero, les preocupaba, como indica más arriba, que los mercados financieros dieran pie a monedas excesivamente volátiles fruto de las habituales oleadas de euforia y pesimismo. Segundo, les preocupaban los efectos de la inestabilidad monetaria y la incertidumbre que creaba en el comercio internacional. Por eso, su narrativa hizo una clara distinción entre el mundo del empleo y la producción y el mundo de las finanzas. Consideraban el mundo de las finanzas como un casino, en vez de como un vehículo del bienestar económico. Era el comercio, y no las finanzas a corto plazo, el que necesitaba ser respaldado. De ahí la paradoja: unos menores costes de transacción en el comercio requerían unos costes de transacción más altos en las finanzas internacionales —en otras palabras, controles de capital—. Se descartaba la libre circulación del capital y se adoptaban los controles de capital.

El régimen de Bretton Woods abogaba por el principio de que las economías nacionales necesitaban ser gestionadas con el fin de garantizar el pleno empleo y el crecimiento adecuado. Esto, a su vez, requería que tuvieran suficiente «espacio político» para dirigir sus políticas monetarias y fiscales. Además de los controles de capital, había dos características del nuevo sistema orientadas a proporcionar ese espacio. La primera de ellas era la provisión de financiación a corto plazo por parte del FMI para ayudar a los países en situaciones de escasez temporal de moneda extranjera y dificultades en sus pagos exteriores. Previamente, esa financiación se organizaba sobre la marcha y dependía de la disponibilidad de acreedores privados dispuestos a proporcionar el dinero. La capacidad crediticia del FMI no sería tan grande como quería Keynes, pero estableció un principio importante: la financiación de la balanza de pagos a corto plazo había pasado a ser, de forma oficial, una responsabilidad internacional. Este fue un elemento central para multilateralizar el sistema financiero internacional.

La segunda característica era que, aunque se esperaba que los países mantuvieran sus divisas en paridades fijas, estas paridades podían cambiarse en caso de «desequilibrio fundamental». El acuerdo del FMI no definía qué constituía un desequilibrio fundamental, pero la adopción de esta válvula de seguridad estableció otro precedente importante. Si las perspectivas de crecimiento y empleo de un país entraban en conflicto con sus obligaciones de pagos exteriores, incluso después de recurrir a los controles de capital y a la financiación del FMI, esa incompatibilidad se eliminaría ajustando el tipo de cambio en vez de dejar que la economía del país sufriera. «Fijo pero adaptable» fue un nuevo concepto en la política de los tipos de cambio. Era un compromiso diseñado para proporcionar estabilidad en el comercio internacional, pero no a costa de perjudicar el empleo y el crecimiento de un país.

Como en el caso del sistema comercial, el régimen financiero internacional fue construido en torno a la creencia de que las necesidades económicas nacionales deberían primar y primaría sobre las exigencias de la economía global. Si esta prioridad daba lugar a costes de transacción internacionales más altos, así sería. Las políticas nacionales e internacionales reflejaron plenamente este consenso durante el siguiente cuarto de siglo. Aunque los países europeos eliminaron la mayoría de las restricciones de pagos en divisas relacionados con el comercio internacional a finales de los años 1950, conservaron las restricciones para las transacciones financieras. Como señala el profesor Rawi Abdelal, de la Business School de Harvard, el Tratado de Roma, que creó la Comunidad Económica Europea en 1957, trataba los flujos de capital como a ciudadanos claramente de segunda clase^[13]. La mayoría de los países de Europa mantuvieron controles de capital hasta bien entrada la década de 1980. Si bien Alemania estaba a favor de una mayor apertura a los flujos de capital, la oposición de Francia y otros países frustró cualquier paso en esa dirección. Estados Unidos no utilizó controles de capital hasta principios de los años 1960, pero tampoco ejerció presión sobre otros países para que quitaran los suyos. En 1963, al enfrentarse a una fuga de capitales, Estados Unidos impuso una tasa especial sobre los intereses devengados en depósitos extranjeros, medida que mantuvo

hasta 1974. En los países en vías de desarrollo, por supuesto, los controles de capital eran la norma, con rarísimas excepciones. Los controles de capital estuvieron vigentes durante toda la década de 1960 y funcionaron tal como los habían imaginado los arquitectos del régimen de Bretton Woods, dejando espacio para la gestión macroeconómica nacional^[14].

El talón de Aquiles del régimen de Bretton Woods fue que no dio solución al problema fundamental de la economía internacional: ¿Qué funcionaría como dinero internacional en ese sistema? Sostener una economía global requiere un medio global para pagar las transacciones y como reserva de valor —un «dinero»— que pueda estar disponible en grandes cantidades cuando se necesite y pueda ser redimido de forma fiable a cambio de bienes o activos reales. El oro desempeñaba este papel con el patrón oro; hemos visto los problemas a que dio lugar en la década de 1870 (cuando una escasez global de oro obligó a una deflación de los precios) y, de forma dramática, en la de 1930. Con Bretton Woods, el dólar estadounidense se convirtió efectivamente en la «moneda global», sirviendo como activo preferencial de los bancos centrales de todo el mundo. La confianza en el dólar se sostenía por su cambio fijo con el oro, a un valor de 35 dólares la onza. A pesar de que todos los demás países podían en principio devaluar sus monedas, el sistema se apoyaba en Estados Unidos, que nunca lo hacía. El régimen de Bretton Woods dependía de lo que vino a llamarse el «patrón dólar».

¿Y qué pasaría si Estados Unidos se enfrentara a un conflicto entre sus necesidades nacionales y su balanza exterior? La balanza de pagos había tenido muy poca importancia para los responsables de la política económica de Estados Unidos hasta finales de la década de 1950. Estados Unidos era la principal economía del mundo y la fuente más importante de los préstamos internacionales. Sin embargo, cuando Estados Unidos empezó a tener déficit durante los años 1960 a causa de la guerra de Vietnam y el rápido crecimiento económico en Europa y Asia, sus pagos exteriores pasaron a ser una preocupación de primer orden^[15]. Mientras el resto del mundo estuviera contento absorbiendo dólares estadounidenses como parte de su oferta monetaria global, no

habría problema. Pero los déficit continuados de la balanzas de pagos de Estados Unidos acabarían proyectando dudas sobre las garantías de redención de los dólares a paridad fija con el oro. En un contexto nacional la confianza en la moneda local depende de la capacidad y la voluntad del gobierno de elevar los ingresos que obtiene de sus propios ciudadanos para apoyar el valor de su moneda. El equivalente internacional era que el gobierno de Estados Unidos tenía que estar preparado a subir los impuestos o recortar el gasto nacional para pagar a los extranjeros. Las reglas del patrón oro habían vuelto, salvo que todos habían entendido que era improbable que Estados Unidos las cumpliera.

En 1971, enfrentado a las crecientes demandas de otros países que querían convertir sus reservas de dólares en oro, el presidente Richard Nixon y su secretario del Tesoro, John Connolly, tuvieron que elegir entre reforzar las políticas económicas nacionales o suspender la convertibilidad del dólar en oro a un tipo fijo. Naturalmente, se decantaron por la segunda opción^[16]. Nixon y Connolly introdujeron un recargo del 10% a las importaciones para indicar que no se iban a quedar de brazos cruzados y permitir que otros países sacaran ventaja de sus monedas competitivas y tuvieran grandes superávit comerciales con Estados Unidos. Esta fatídica decisión, tomada el 15 de agosto de 1971, selló el destino del régimen global de tipos de cambio fijos, la piedra angular del régimen monetario de Bretton Woods. Una vez más, la economía nacional había triunfado sobre las necesidades de la economía global. En los años que siguieron hubo varios intentos de establecer nuevas paridades monetarias, pero ninguna resultó ser duradera. El paso a unos tipos de cambio flexibles fue sancionado oficialmente en 1973.

La disolución del consenso de Bretton Woods

El éxito del régimen de Bretton Woods contenía las semillas de su destrucción. A medida que el comercio y las finanzas mundiales se expandían, el «espacio político» con el que contaban los controles existentes se encogía y las exigencias exteriores empezaban a desempeñar

un papel cada vez más importante. El FMI y sus recursos resultaron inadecuados, a pesar de la creación de un activo de reserva artificial diseñado para aumentar su capacidad crediticia (los Derechos Especiales de Giros o DEG). Cuando el país que se encontraba en el centro del sistema, Estados Unidos, fue objeto de intensos ataques financieros a finales de la década de 1960, ya no pudo seguir manteniéndose el régimen de tipos de cambio fijos. Además, el sistema de creencias que sustentaba los controles de capital empezó a disolverse durante los años setenta y fue sustituido en las décadas siguientes por una narrativa alternativa que destacaba la inevitabilidad de la liberalización y las ventajas de la movilidad del capital. Al igual que en el comercio, una agenda de integración profunda, centrada en la libre movilidad del capital, sustituiría al compromiso de Bretton Woods.

La década de 1960 había visto el apogeo de las ideas keynesianas sobre gestión económica. La crisis del petróleo y la *estanflación* de los años 1970 —que propinaron a las economías avanzadas el mazazo simultáneo del desempleo y la inflación— hizo que el interés de los economistas se desplazara de la gestión de la demanda keynesiana hacia las políticas de oferta. En el modelo keynesiano tradicional, el paro era consecuencia de la escasa demanda de productos nacionales; pero el aumento simultáneo de la inflación ponía en duda esa explicación. Las políticas monetarias y fiscales discretionales, al estilo de Keynes, empezaron a ser vistas por los economistas y políticos como un factor adicional de inestabilidad. Las filosofías intervencionistas perdieron terreno, mientras se consagraban las ideas favorables al mercado entre la profesión económica. Paradójicamente, el aumento del comercio hizo que a los gobiernos les fuera más difícil administrar los controles de capital, puesto que los flujos de capital podían camuflarse manipulando los flujos comerciales^[17]. Keynes había predicho correctamente que los controles de capital iban a requerir una gran vigilancia de todas las transacciones internacionales, pero los gobiernos dudaban cada vez más de si debían aplicar los controles necesarios, a la vista de como estaba cambiando la cultura dominante.

Los intereses económicos nacionales también tuvieron su papel. Estados Unidos y Gran Bretaña eran los principales centros financieros e iban a salir ganando de una liberalización financiera global. La eliminación de los controles de capital aumentaría la demanda de los servicios de Wall Street y la City londinense^[18]. Gran Bretaña fomentó activamente el desarrollo del mercado del eurodólar —depósitos denominados en dólares estadounidenses mantenidos, normalmente, en Londres—, a lo que Estados Unidos hizo la vista gorda a pesar de que la política oficial estadounidense se oponía a las fugas de capital. La actitud estadounidense hacia la liberalización financiera se había formado también con la expectativa de que un sistema financiero internacional más abierto ayudaría a financiar los déficit de Estados Unidos^[19]. (Lo haría durante un tiempo, pero también acabaría facilitando la huida del dólar). A medida que desaparecía el recuerdo de la inestabilidad del periodo de entreguerras, los intereses financieros empezaron a tener un peso mayor en el diseño de las políticas económicas. Europeos y japoneses estuvieron dispuestos a considerar unos controles de capital cooperativos para dar alguna estabilidad a los mercados de divisas extranjeras después de 1973, pero Estados Unidos bloqueó sus propuestas^[20]. Los responsables políticos de Estados Unidos y Gran Bretaña defendieron cada vez más la desregulación financiera global, y al final lograron una insólita y crucial alianza con Francia. El cambio de idea francés se debió al fracaso de un programa de reactivación económica en el que se había embarcado el presidente socialista François Mitterrand en 1981 —el llamado «experimento de socialismo en un solo país^[21]»—. Los mercados financieros respondieron a Mitterrand huyendo en masa, ejerciendo una presión al alza sobre los tipos de interés franceses. Al principio, el gobierno de Mitterrand respondió intensificando los controles de capital, hasta tal punto que, cuando viajaban al extranjero, los franceses tenían que llevar un cuadernillo —el carnet de *change*— en el que se debían anotar sus adquisiciones de moneda extranjera. Las molestias que esto ocasionaba no aumentaron precisamente la popularidad de Mitterrand. En cualquier caso, la fuga de capitales continuó sin disminuir, ayudada por la fuerte red del comercio

europeo. Al final, Mitterrand y sus consejeros llegaron a la conclusión de que con los controles de capital les había salido el tiro por la culata: los costes eran soportados sobre todo por los franceses corrientes, mientras que los ricos conservaban el libre acceso a sus cuentas bancarias en Suiza y otros paraísos fiscales.

El gobierno socialista cambió de rumbo en la primavera de 1983: abandonó el programa de reactivación económica, relajó los controles del capital y adoptó una agenda de liberalización financiera nacional. «Lo que un gobierno conservador hubiera temido hacer», señaló un observador, «lo llevó a cabo un gobierno socialista»^[22]. Y lo que es más importante para nuestros objetivos: Francia se convirtió en ardiente defensora de las nuevas reglas internacionales en favor de la movilidad del capital. Jacques Delors, ministro de Hacienda de Mitterrand, presidente de la Comisión Europea en 1985, impulsó la liberalización del capital como parte de una campaña hacia una «Europa única». Aunque la comisión Delors preveía en un principio limitar la liberalización a los flujos en el interior de Europa, Alemania logró ampliar su alcance a los países no miembros. A finales de la década de 1980, ya se habían eliminado los controles de capital en todos los principales países europeos, lo que hizo de esta zona la más abierta del mundo en términos de finanzas. La libre circulación del capital se convirtió a partir de entonces en una norma europea —una parte integral de las normas legales europeas, el *acquis communautaire*— a la que todos los miembros potenciales de la UE tenían que adherirse. El Tratado de Maastricht, firmado en 1992, codificó la nueva norma e hizo que, en Europa, los controles de capital pasaran a la historia.

La conversión francesa también permitió que la nueva norma emigrara a otro importante foro internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La OCDE es un club de países ricos fundado en 1961 que tiene un enorme poder de legitimación de la política económica a pesar de no imponer sanciones formales^[23]. Al final de la década de 1980, la OCDE había suprimido las diferencias anteriores entre capital a corto plazo (*hot money*) e inversiones a largo plazo. También adoptó el objetivo de plena movilidad

de capital como parte de su enmienda al Código de Liberalización de Movimientos de Capital, retirando de hecho los controles de capital, una condición para formar parte de la OCDE. Entre 1994 y 2000, seis países en desarrollo y en transición pasaron a ser miembros y todos ellos tuvieron que comprometerse a liberalizar sus cuentas de capital a la mayor brevedad. Dos de estos países, México y Corea del Sur, se enfrentaron a graves crisis financieras poco después de unirse al club^[24].

Cuando Michel Camdessus se dirigió al Consejo del FMI en 1997 para exponer su argumento a favor de una enmienda que permitiera a la organización favorecer el libre movimiento de capitales a escala global, su razonamiento ya era ampliamente aceptado por economistas y responsables políticos de las naciones avanzadas. Los controles de capital habían pasado a estar mal vistos. Lo que había sido herético y luego ortodoxo, pasaba a ser herético otra vez.

Cuando los mercados financieros se comportan mal

Al suprimirse los tipos de cambio fijos y los controles de capital, se habían dejado de lado dos elementos clave del consenso de Bretton Woods. A partir de entonces, los mercados financieros internacionales ejercieron una influencia significativa en la gestión de la política económica. Muchos economistas y responsables políticos tendieron a maquillar esta transformación contando una historia que iba más o menos así: primero, la liberalización de los movimientos de capital era inevitable y también deseable. Los flujos libres de capital, igual que el libre comercio, ayudarían a mejorar la distribución global de los recursos y animarían a los gobiernos a buscar mejores políticas fiscales y monetarias. Segundo, los tipos de cambio determinados por el mercado eran una doble bendición. Evitarían desalineaciones monetarias a la vez que permitirían que los países gestionaran sus políticas monetarias de forma independiente. Si un gobierno quería seguir políticas más

expansivas que las de sus socios, podría hacerlo dejando que su moneda se depreciara. No existiría un control rígido del tipo del patrón oro en las políticas nacionales.

Esta línea argumental mostraba una notable —y notablemente mal encaminada— confianza en la capacidad de los mercados financieros para enviar las señales correctas. Las teorías que defendían la eficiencia de los mercados financieros pasaron a ser la doctrina intelectual dominante del momento. Estas teorías se basaban en supuestos inverosímiles sobre el comportamiento de los especuladores y los inversores: en lo racionales y previsores que eran y en todo lo que contribuían al progreso económico. Además, el nuevo consenso mostraba poco aprecio por las diferencias entre las finanzas nacionales y las internacionales. Los apoyos internacionales que las finanzas globales requerían —a escala global: regulación, estándares, supervisión, medidas coercitivas, prestamistas de último recurso— estaban tan ausentes en esta narrativa como en el mundo real. Seguían sin explorarse los peligros de que las finanzas operaran más allá de los límites jurisdiccionales y reguladores nacionales y evadieran toda supervisión. Se presuponía que los mercados necesitaban muy poco más que unos participantes entusiastas. Cuando la apertura financiera produjo una decepción tras otra, nadie debería haberse sorprendido. Lamentablemente, no fue así. Los elementos que se habían abandonado tuvieron que irse añadiendo mucho más tarde, cuando los problemas de la libertad financiera se hicieron más evidentes. Habría que volver a aprender las dolorosas lecciones del periodo de entreguerras.

La flotación de las monedas, en particular, funcionó de forma muy diferente a como la mayoría de los economistas habían previsto. Hacia mediados de los años ochenta, «excesiva volatilidad» y «desalineación» se habían convertido en sinónimo de tipos de cambio flexibles. Como estas expresiones de la jerga de los economistas sugieren, había dos problemas: los valores de las monedas fluctuaban demasiado de un día para otro; y había periodos prolongados de infravaloración o sobrevaloración de las monedas que creaban dificultades en el propio país y a sus socios comerciales.

Pensemos en las penalidades de la libra esterlina. Tenemos datos históricos sobre el valor de la libra frente al dólar estadounidense desde 1791 que nos proporcionan una larga perspectiva histórica sobre la inestabilidad de esta moneda. Pocos períodos durante estos doscientos años muestran mayor inestabilidad que los años posteriores a la flotación de la libra, en 1973. De hecho, las únicas otras épocas con turbulencias parecidas incluyen determinados conflictos militares y el periodo de entreguerras, coincidiendo con el desafortunado intento de hacer volver la libra al patrón oro. La libra experimentó algunos movimientos exagerados durante las Guerras Napoleónicas y durante la Guerra Civil de Estados Unidos en particular. Fuera de estos períodos, sin embargo, la libra había tendido a permanecer estable. Gran Bretaña tuvo dos grandes devaluaciones entre 1945 y 1973 (en 1949 y 1967), pero el propósito de estas era suprimir lo que en el régimen de Bretton Woods se denominó «desequilibrios fundamentales», y fueron seguidas por períodos de estabilidad en los mercados de divisas. Las fluctuaciones posteriores a 1973 tienen un aspecto totalmente diferente, en el que no son raros cambios anuales en el valor de la libra del 10-15 % —un gráfico en forma de sierra que no parece obedecer a razón alguna.

Una buena parte de la inestabilidad se debe a los enormes altibajos del propio dólar. Después de 1973 hubo tres ciclos principales de depreciación y posterior apreciación del dólar. También hubo subidas y bajadas específicas respecto a la libra, superpuestas al ciclo. A alguien con pocos conocimientos de historia, le habría parecido que después de 1973 el mundo estaba siendo sacudido por una serie de acontecimientos políticos y militares catastróficos. La flotación de las monedas pasó a ser una fuente de inestabilidad para el sistema económico internacional, en lugar de una válvula de seguridad.

Los economistas y responsables políticos debatieron interminablemente durante las décadas de 1980 y 1990 si los valores de las divisas reflejaban situaciones económicas fundamentales o eran el resultado de distorsiones en sus mercados: burbujas, irracionalidad, expectativas miopes o estrategias comerciales a corto plazo. ¿A qué se dedican en realidad todos estos veinteañeros y treintañeros —son, en su

mayoría, hombres— que están sentados ante sus enormes pantallas de ordenador y mueven cientos de millones de dólares en todo el mundo con solo darle a una tecla y determinan el destino de las monedas nacionales? ¿Sirven para eliminar ineficiencias del mercado y acercar los valores de las monedas a sus auténticos valores económicos subyacentes? ¿O magnifican las subidas y bajadas del mercado actuando en tropel a la búsqueda de beneficios fantasma?

Este debate no es de gran ayuda para quienes tienen que sufrir las consecuencias de los vaivenes monetarios. Cuando el dólar se apreció en un 40% durante la primera mitad de la década de 1980, fue como si a cada fabricante de Estados Unidos le hubieran gravado sus exportaciones con un impuesto de igual porcentaje y a todos sus competidores extranjeros del mercado estadounidense les hubieran subvencionado con esa misma cantidad. El aumento moderado del proteccionismo que tuvo lugar durante este periodo apenas sorprende; lo que asombra es que no fuera mucho más lejos. Fuese cual fuese el origen del problema en los mercados financieros, no fue la falta de competencia o de liquidez. En 2007, el volumen *diario* de transacciones en moneda extranjera había llegado a 3,2 billones de dólares, niveles de magnitud mayores que el volumen de comercio (con una media diaria de 38 000 millones de dólares en el mismo año^[25]). Las finanzas habían inundado la economía real.

La flotación también nos enseñó una lección importante. Una vez liberado el capital, había poca diferencia si los tipos de cambio eran fijos o flexibles. Ya en 1978, James Tobin, un economista keynesiano de Yale y futuro premio Nobel, puso el dedo en el problema central. «El debate sobre el régimen [de los tipos de cambio] elude y oculta el problema de base», escribió. El problema fundamental es la «excesiva» movilidad del capital financiero privado. «Las economías nacionales y los gobiernos nacionales no son capaces de adaptarse a los movimientos masivos de fondos entre monedas extranjeras, sin verdaderos apuros y sin importantes sacrificios en sus objetivos de política nacional sobre el empleo, la producción y la inflación». Su argumento era, en esencia, el mismo de Keynes, pero ahora se refería también a un mundo con tipos

de cambio flexibles. La movilidad del capital, observaba, impide que los países persigan políticas monetarias y fiscales que difieran de las de otras economías y, por tanto, socava la gestión de las políticas apropiadas para la economía nacional. Al margen de si comerciar en los mercados financieros internacionales conduce a inmensos traslados de fondos entre las naciones o a grandes movimientos en los tipos de cambio, se lamentaba Tobin, tienen «consecuencias económicas internas reales graves y frecuentemente dolorosas».

Tobin señaló que la economía mundial podía ir en dos direcciones. Podíamos adoptar una sola moneda mundial y emular a escala global lo que se cumplía a escala nacional. Esto eliminaría todas las dificultades y distorsiones creadas por las diferencias en las divisas nacionales, al precio, naturalmente, de someter a todas las naciones a una única política monetaria. Juzgando que este escenario era políticamente imposible, propuso una solución alternativa. Lo que necesitamos, según su conocida frase, es «echar un poco de arena a las ruedas de nuestros excesivamente eficientes mercados de divisas»^[26]. Su recomendación concreta fue un impuesto sobre las transacciones monetarias internacionales, una «tasa Tobin», como se la ha llamado.

Sin embargo, Tobin estaba en clara minoría y su alegato cayó en oídos sordos, dado el espíritu de la época posterior a Bretton Woods. La creencia en la eficiencia e inevitabilidad de la movilidad internacional del capital seguía siendo fuerte. La economía mundial aún tendría que sufrir más daños antes de que las observaciones de Tobin lograran la simpatía de los principales economistas y políticos^[27].

Las oleadas de crisis financieras que golpearon a los países que se habían puesto a merced de los mercados de capital internacionales produjeron de hecho graves daños. En primer lugar, la crisis de la deuda latinoamericana de los años 1980 que, agravada por la mala gestión económica, involucró a los países de la zona y produjo una «década perdida» de estancamiento económico. A Europa le llegó el turno a principios de los años 1990, cuando los especuladores apostaron con éxito contra los bancos centrales de varios países europeos (como los de Inglaterra, Italia y Suecia). Estos países habían intentado limitar los

movimientos de divisas vinculando rígidamente sus divisas al marco alemán, pero los mercados financieros les obligaron a devaluarlas. A mediados de la década de 1990 hubo otra oleada de crisis financieras, la más grave de ellas fue la «crisis del tequila» en México (1994), que surgió debido a un repentino cambio de rumbo de los flujos de capital. Le siguió la crisis financiera asiática en 1997-1998, que luego se extendería a Rusia (1998), Brasil (1999), Argentina (2000) y finalmente a Turquía (2001). Estos son solamente los casos más conocidos. Un análisis identificaba 124 crisis bancarias, 208 crisis monetarias y 63 crisis de deuda soberana, entre 1970 y 2008^[28]. Tras una pausa en los primeros años del nuevo milenio, la crisis de las hipotecas *subprime* centrada en Estados Unidos activó una potente serie de sacudidas en las que economías abiertas financieramente se enfrentaron a una súbita escasez de financiación extranjera que provocó la bancarrota a algunas de ellas (Islandia, Letonia).

La mayoría de estos casos sigue el mismo modelo de expansión y contracción. Primero hay una fase de relativa euforia en la que un país recibe cantidades significativas de préstamos extranjeros. Esta etapa se alimenta de historias optimistas que descubren estupendas perspectivas de enriquecerse. Se dice que el país en cuestión ha reformado su política económica y se encuentra en la cúspide de una explosión productiva. No hay necesidad de preocuparse por el crecimiento de la deuda porque los futuros ingresos serán altos y se tendrá una gran capacidad para devolver los préstamos. Los acreedores pueden ser los gobiernos, los bancos o las empresas. Al final, no parece que importe mucho la diferencia. Entonces, un poco de malas noticias, nacionales o del exterior, dan lugar a lo que Guillermo Calvo, el eminente analista de las crisis financieras, ha denominado «parada repentina»^[29]. La historia del país en los mercados financieros cambia totalmente: el país está sobreendeudado, su gobierno está actuando de forma irresponsable, y la economía parece estar en riesgo. La financiación extranjera se retrae y en poco tiempo la economía ha de realizar dolorosas contorsiones para adaptarse. Los tipos de interés se disparan, la moneda se hunde, las empresas se enfrentan a una crisis crediticia, la demanda nacional se contrae, agravada por las rígidas

políticas fiscales que pretenden recuperar la «confianza de los mercados». Cuando todo haya pasado, la economía habrá perdido de media en torno al 20 % de su PIB^[30].

Nada de esto debería sorprender de verdad. Siempre que el capital ha podido moverse con libertad por todo el mundo, ha producido lo que el historiador económico Charles Kindleberger ha llamado «manías, pánicos y *crashes*^[31]». Un reciente trabajo de Carmen Reinhart y Ken Rogoff ha cuantificado lo que hace tiempo era obvio para los historiadores de la economía. Estos dos economistas cribaron minuciosamente los registros históricos para identificar cada caso relevante de crisis bancaria ocurrido desde 1800. Cuando contrastaron sus resultados con la evolución histórica de la movilidad de capital, descubrieron que las dos series se alineaban casi a la perfección. Tal como ellos mismos han dicho: «Los periodos de alta movilidad de capital internacional han producido reiteradamente crisis bancarias internacionales, no solo las famosas, como las de la década de 1990, sino históricamente^[32]».

Tal vez el aumento de la volatilidad y las crisis son el precio que la economía mundial ha de pagar para conseguir una mejor disciplina financiera. Muchos defensores de la libre circulación del capital señalan que el mundo se ha beneficiado de dicha movilidad a pesar de estos desengaños. El argumento de que la libertad de finanzas mejora el reparto global de los recursos aún no ha muerto del todo. Todavía existe un intenso debate académico sobre si los países que eliminan los impedimentos al capital extranjero crecen más rápidamente que otros. Se trata de sutilezas académicas. El registro histórico de la movilidad del capital está bastante claro.

Una breve mirada a este registro proporciona tres descubrimientos importantes. Primero, la economía mundial ha logrado niveles sin precedentes de crecimiento desde la Segunda Guerra Mundial. No hay nada en la historia que se le parezca —ni la Revolución Industrial, ni la época de la globalización del siglo XIX—. Segundo, los índices de crecimiento logrados durante el primer cuarto de siglo, después de terminada la Segunda Guerra Mundial, aún no se han igualado. La

economía mundial creció aproximadamente al 3 % anual per cápita entre 1950 y 1973, casi el triple de la tasa anterior a la década de 1930 y el doble de la tasa desde finales de la década de 1970. El crecimiento de la economía después de 1990 parece muy bueno desde esta perspectiva histórica, pero se queda corto frente a lo ocurrido durante el periodo de Bretton Woods. La economía mundial, sencillamente, no ha funcionado tan bien durante la época de la globalización financiera como con Bretton Woods.

Y tercero, los países con más crecimiento de las tres últimas décadas, al igual que los de las décadas inmediatamente posteriores a la guerra, fueron países tales como China, que jugaron a la globalización con las reglas de Bretton Woods en vez de con las reglas de integración profunda. Conservaron los controles de capital, mantuvieron las finanzas extranjeras a raya, y utilizaron su espacio político para la gestión de la economía nacional (como veremos en el capítulo 7). La conclusión inevitable es que la globalización financiera nos ha fallado. Los países que se han abierto a los mercados de capital internacionales se han enfrentado a unos riesgos mayores, sin beneficios compensatorios en forma de un mayor crecimiento económico^[33].

Los zorros y los erizos de las finanzas

La conclusión a la que llegamos al final del capítulo anterior debería resultar desconcertante. ¿No tendría que funcionar mejor una economía cuando tanto los individuos como las empresas pueden prestar y tomar prestado libremente a través de las fronteras nacionales? ¿Por qué una apertura financiera no tendría que ser una ventaja?

Los flujos de capital *pueden* ser de gran ayuda para una economía bajo circunstancias adecuadas. En países con abundantes oportunidades de inversión y escasez de ahorro permiten que las empresas pongan en marcha proyectos que de otro modo no podrían emprender. Especialmente, cuando en el mismo paquete entran la tecnología, el conocimiento del mercado y otras capacidades, la inversión directa extranjera a largo plazo es un componente esencial del crecimiento económico. Pero ¿por qué otras clases de financiación internacional producen resultados perversos tan a menudo?

Recordemos uno de las cuestiones mencionadas cuando tratábamos de las ventajas del comercio. Un intercambio que puede ser beneficioso para el comprador y el vendedor solamente es deseable para la sociedad en su conjunto cuando los precios reflejan los costes de oportunidad social totales. Este principio sirve igual de bien para los mercados financieros. Cuando invierto en un trozo de papel emitido por una entidad del otro lado del mundo —una obligación de deuda, un bono o un derivado—, ¿entiendo perfectamente bien los riesgos que estoy aceptando? ¿El rendimiento prometido refleja estos riesgos? Cuando tomo prestado dinero, ¿el tipo de interés refleja los costes a los que van a

enfrentarse otros, o los gastos fiscales necesarios para rescatarme si me encuentro en situación de no poder saldar mis deudas? Cuando diseño un nuevo activo, ¿tengo en cuenta sus posibles efectos sobre los beneficios de la empresa a largo plazo (más allá de sus efectos sobre mi bono)? Si la respuesta a estas y a otra multitud de preguntas similares no es un sí rotundo, señal de que los mercados financieros fallarán. Lamentablemente, tales fallos son legión, y por esa razón nos hemos acostumbrado a las patologías del mercado a que dan lugar.

Los economistas no desconocen estos problemas. En la literatura económica abundan los análisis de estos fallos, que llevan nombres tales como información asimétrica, responsabilidad limitada, riesgo moral, costes de agencia, equilibrios múltiples, riesgo sistémico, garantías implícitas, cascadas de información, etc. Cada uno de estos fenómenos ha sido estudiado exhaustivamente con razonamientos matemáticos complejos y datos empíricos. Hoy, la mayoría de los economistas también entiende que estos problemas no se han abordado de forma adecuada en la economía global. Las finanzas nacionales se apoyan en unas reglas compartidas, un seguro de depósitos, una normativa de quiebra, contratos con garantía judicial, un prestamista de última instancia, un respaldo fiscal, y una sopa de letras de organismos reguladores y supervisores. Nada de ello existe a escala internacional. Así que las normas globales constituyen un batiburrillo ineficaz y las respuestas a las sucesivas crisis siguen siendo improvisadas.

Teniendo en cuenta lo que sabemos, ¿por qué se gestionan los mercados globales de forma tan deficiente? El problema deriva de una tendencia entre los economistas y responsables políticos a restar importancia a las consecuencias de estos fallos, protegiendo el argumento de la liberalización financiera de sus siniestras consecuencias. No es que los mercados financieros no fallen, es que podemos seguir como si no lo hicieran. Para comprender cómo se lleva a cabo este tipo particular de deformación profesional, necesitamos identificar la diferencia entre zorros y erizos en el bosque de la economía.

Los zorros y los erizos

En un famoso ensayo sobre Tolstói, el filósofo liberal *sir* Isaiah Berlin diferenciaba entre dos clases de pensadores, remontándose a un antiguo dicho atribuido al poeta griego Arquíloco (siglo VII a.C.): «El zorro sabe muchas cosas, pero el erizo sabe una cosa grande». Los erizos tienen una idea central y ven el mundo exclusivamente a través del prisma de esa idea. No se fijan en las complicaciones y las excepciones, o las adaptan para que encajen en su visión del mundo. Existe una sola respuesta verdadera que encaja en todo momento y en cualquier circunstancia. Los zorros, por los que Berlin sentía mayor afinidad, tienen una visión más diversa del mundo que les evita articular un gran eslogan. Son escépticos ante las teorías grandiosas, ya que sienten que la complejidad del mundo impide las generalizaciones. Berlin creía que Dante era un erizo y Shakespeare un zorro^[1].

Esta diferenciación capta claramente la división dentro de la economía entre los erizos que piensan que liberalizar los mercados es siempre la solución correcta (la «gran idea») y los zorros que creen que los detalles son vitales^[2]. Los zorros también creen en los mercados —al fin y al cabo son economistas—, pero creen que las complicaciones del mundo real requieren un enfoque mucho más precavido que sea sensible al contexto. En la medida en que tienen en cuenta estas complicaciones, los erizos las ven como fortalecedoras del argumento a favor de la liberalización del mercado, más que como un estorbo.

Se puede ver ante qué clase de economista estamos por su tipo de respuesta cuando tiene que tomar una decisión de política económica. De forma instintiva, el economista erizo aplicará el análisis más simple de manual al asunto en cuestión. Los mercados maximizan la eficiencia y cuanto más libre sea el mercado, mejor. En este mundo, cada impuesto tiene un coste de eficiencia; cada restricción sobre el comportamiento individual reduce el tamaño de la tarta económica. Las cuestiones de equidad y eficiencia pueden separarse limpiamente. Se presume que los fallos del mercado no existen a menos que se demuestre lo contrario y, si existen, han de solucionarse solamente con remedios pensados

especialmente para estos fallos. La gente es racional y mira al futuro. Las curvas de demanda siempre van hacia abajo (y las de oferta, hacia arriba). Las interacciones a escala de la economía en su conjunto no trastornan la lógica de los análisis parciales. Adam Smith y sus seguidores han demostrado que los mercados funcionan mejor sin restricciones. Al margen de lo técnicas, complejas y llenas de sorpresas que puedan ser las propias investigaciones de estos economistas, sus interpretaciones de los asuntos de actualidad están inspiradas por una lógica sin complicaciones, casi automática: elimina la barrera o la intervención gubernamental y la economía irá mejor.

Los economistas zorros poseen un sano respeto por el poder de los mercados, pero tienden a ver toda clase de complicaciones que hacen que, para ellos, estas respuestas de manual sean incompletas. En su mundo, la realidad económica está llena de imperfecciones del mercado, no pueden separarse limpiamente la equidad y la eficiencia, la gente no siempre se comporta de modo racional, algunas intervenciones políticas que en otro caso serían indeseadas pueden generar resultados positivos, y las complicaciones que surgen de las interacciones a nivel de toda la economía hacen que los análisis doctrinarios resulten sospechosos. Los seguidores de Adam Smith han demostrado una larga lista de excepciones al principio de que los mercados sin restricciones mejoran el bienestar social. Una intervención del gobierno puede mejorar de muchas formas los resultados del mercado. Los zorros ven la economía como intrínsecamente *second best* —demasiado impura para que las políticas ideales de los erizos sean siempre las adecuadas.

Algunas de las diferencias se deben a cómo percibe cada grupo la frecuencia de los fallos del mercado. Los erizos tienden a pensar que estos fallos son menos habituales de lo que dicen los zorros. Pero la diferencia más significativa entre estos dos grupos está en su *respuesta* a los fallos del mercado.

Un erizo argumentará que cuando los mercados se descomponen, la solución no consiste en ponerles trabas o volverse hacia el gobierno para pedir ayuda, sino simplemente en hacer que funcionen mejor. Las complicaciones que preocupan al zorro deben encararse directamente

eliminando las distorsiones que las causan. Si al zorro le preocupa el riesgo excesivo de los bancos, el enfoque adecuado es establecer incentivos que detengan los comportamientos de riesgo. Si demasiada deuda gubernamental crea fragilidad financiera, es la política fiscal del gobierno la que necesita un ajuste. Cada problema requiere su remedio específico propio; no hay razón para demorar o renunciar a la liberalización en general. Esto se denomina «principio de selección del objetivo político» —centrar la intervención política en el origen del problema—. Este no es un mal principio. Pero en manos de economistas erizos que presumen de que todas las complicaciones relevantes deben y pueden solucionarse con los medios más apropiados, se le da la vuelta al principio para convertirlo en una potente herramienta para liberalizarlo todo, hasta donde alcanza la vista, sin preocuparse por posibles efectos adversos. Al fin y al cabo, esos efectos adversos pueden ser tratados directamente y por separado. De hecho, permite que estos economistas esperen que el mundo se adapte a su recomendación, y no viceversa.

En realidad, lo habitual es que no tengamos una idea clara sobre las raíces de un problema concreto. E incluso cuando tenemos una buena pista, las dificultades administrativas y políticas suelen cruzarse en el camino de la solución directa. Los intentos por liberalizar fallan porque no todas las salvaguardias necesarias están en su sitio. Un caso parecido ocurre con la recomendación de los erizos de eliminar las restricciones comerciales y tratar con las consecuencias distributivas adversas a través de medidas compensatorias. Primero se liberaliza y ya con esto logrado los economistas se alejan contentos. Mientras, resulta que poner en marcha la compensación adecuada no es tan fácil como parece. Para cuando se produce la reacción en contra (o la crisis financiera), el economista está ocupado defendiendo la liberalización en alguna otra parte.

El economista erizo respaldará su postura argumentando que las soluciones del mercado son el mal menor si se compara con las intervenciones de los gobiernos. Aquí es donde la batalla adopta un cariz explícitamente ideológico. Incluso si los mercados tienen tendencia a fallar, dirá el erizo, los gobiernos lo harán todavía peor. Los burócratas

no cuentan con la información necesaria para hacer las cosas bien; son prisioneros de los intereses que tienen que regular; y son propensos a la corrupción. Por una o más de estas causas, continúa el razonamiento, las intervenciones públicas sobre las finanzas internacionales resultarán ser un remedio peor que la enfermedad. Observemos que esto es casi completamente lo contrario del argumento a favor de la selección del objetivo político, en el sentido en que supone que los gobiernos tienen prácticamente capacidad cero para hacer bien la cosa más sencilla —y no digamos para llevar a cabo intervenciones muy especializadas dirigidas exactamente al origen de los fallos del mercado—. Afortunadamente, este argumento no puede ser totalmente cierto ya que, como hemos visto en el capítulo 1, las economías de mercado modernas necesitan una amplia gama de instituciones que las apoyen, muchas de ellas proporcionadas por el Estado. Si los erizos tuvieran razón, las economías de mercado modernas no habrían prosperado; serían disfuncionales.

Estos argumentos han tenido una amplia difusión en favor de los flujos libres de capital. Cuando Stanley Fischer defendió la movilidad del capital durante las reuniones de 1997 del FMI, dedicó una buena parte de su presentación a los ajustes necesarios en los diferentes países con el fin de «prepararse bien» para esta eventualidad. Como él mismo dijo: «Las instituciones y políticas económicas, en particular el sistema financiero, necesitan adaptarse para funcionar en un mundo de mercados de capital liberalizados». Algo de lo que era necesario hacer era bien conocido, dijo. Las políticas macroeconómicas necesitan ser «ortodoxas»; el sistema financiero nacional necesita «robustecerse»; y la eliminación de controles al capital debería ir introduciéndose de forma «adecuada». Pero existían también asuntos sobre los que había menos conocimiento o consenso. ¿Cuánta información sobre su gestión y sus decisiones deberían compartir los bancos centrales y otras autoridades con los mercados financieros? ¿Cómo pueden el FMI y otros organismos multilaterales mejorar su «supervisión» —su seguimiento de las tendencias y riesgos del mercado financiero—? ¿Cómo pueden aumentar su apoyo financiero a países en crisis sin proporcionar una garantía a todo riesgo a prestatarios y acreedores^[3]? Para Fischer, ni la escala de los

ajustes requeridos ni la presencia de cuestiones ambiguas constituían un argumento convincente para demorar la liberalización. Las reformas garantizarían la consecución de las ganancias de la movilidad del capital, mientras que sus riesgos se contendrían.

Frederic Mishkin, un destacado economista monetario de Columbia University, que también fue miembro de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal, aporta un ejemplo más reciente del modo de pensar del erizo. Su libro *The Next Great Globalization: How Disadvantaged Nations Can Harness Their Financial Systems to Get Rich*^[4] (La próxima gran globalización: cómo las naciones desfavorecidas pueden regular sus sistemas financieros para enriquecerse), publicado en 2006 justo cuando la crisis financiera estaba a punto de estallar, es uno de los libros más optimistas de los últimos años sobre la globalización. Aunque muchos defensores de la globalización son ambivalentes sobre la globalización *financiera* por las razones expuestas anteriormente, Mishkin sigue siendo un redomado entusiasta^[5]. Al mismo tiempo, no se hace ilusiones sobre lo que permitirá que la globalización financiera sea un éxito. Las economías de mercado emergentes necesitan «buenas instituciones» que impulsen los derechos de propiedad «tales como un buen sistema judicial, restricciones a las expropiaciones por parte del sector público y ausencia de corrupción». También necesitan instituciones que impulsen un sistema financiero eficaz, como «una regulación financiera que fomente la transparencia, la buena gobernanza de las empresas, una supervisión cautelar para limitar la toma de excesivos riesgos, y un buen respaldo judicial de los contratos financieros. Estas reformas requieren a su vez amplias transformaciones legales y políticas para abrir el sistema a la competencia»^[6].

Lo que llama la atención en razonamientos como este es lo amplia e imprecisa —simultáneamente— que puede llegar a ser la lista de prerrequisitos. Muchos economistas describen las necesidades institucionales para que un sistema financiero abierto funcione bien como si se tratara simplemente de conectar y desconectar determinadas políticas. Que se arreglen las instituciones. Que se establezca el imperio de la ley. Que se elimine la corrupción. Que se restrinja un excesivo

riesgo financiero. Y que no se olviden las reformas políticas. ¿Hecho? Bien. Ahora prepárese para el enorme auge económico que la globalización financiera tiene guardado para usted.

Una lista de reformas de esta clase supone que los países en vías de desarrollo cuentan con instrumentos mágicos para acometer los cambios que los países desarrollados han tardado siglos en lograr. Incluso peor, como la crisis de las hipotecas *subprime* ha demostrado, ni siquiera los reguladores más sofisticados del mundo saben bien cómo controlar el exceso de riesgos o fomentar los niveles de transparencia adecuados. Pero no importa. Podemos estar seguros de que la lista de prerrequisitos solamente crecerá en longitud. Y cuando los países entren en conflicto con los mercados financieros, siempre habrá algo en esa lista que no habrán hecho lo bastante bien y a lo que se puede culpar de la crisis. Este tipo de defensa nunca falla; el economista erizo nunca puede estar equivocado, da igual lo mal que acaben las cosas.

Pensemos en Argentina durante la década de 1990. Este país abrazó con entusiasmo la movilidad del capital en los primeros años de la década, y llevó a cabo amplias reformas en el sector financiero, el comercio, la política fiscal y la gobernanza. Sus normas sobre regulación y supervisión financiera eran magníficas y se consideraban mejores que las de muchos países avanzados. Las reformas convirtieron a Argentina en una de las estrellas más rutilantes del FMI. En una visita a Argentina en 1996, el director general del FMI, Michael Camdessus, expresó así su admiración: «Cuando vengo a Argentina ya no veo los dramáticos síntomas de la crisis, sino lo que en muchos aspectos es la clave del éxito»^[7]. Tres años más tarde, Argentina fue víctima de una súbito frenazo en la entrada de capital, provocada por la devaluación brasileña de 1999.

En su libro, Mishkin concede que Argentina hizo mucho para mejorar sus mercados financieros y su regulación. Pero, en sus palabras: «Lamentablemente, estos esfuerzos no fueron suficientes para garantizar el éxito». La crisis financiera, escribe, fue el resultado de «problemas estructurales en la economía argentina, de no haberse enfrentado a los problemas fiscales y algo de mala suerte»^[8]. En otras palabras, por

mucho que haga un país, raramente será suficiente. Los mercados financieros exigen más.

Michael Lewis, uno de nuestros más excelentes narradores de chanchullos financieros, cuenta una conversación con un amigo que creó el primer derivado hipotecario en 1986. Este amigo dice: «El problema no está en los instrumentos, sino en quién los utiliza. Los derivados son como las armas»^[9]. La analogía es reveladora. En efecto, los defensores erizos de la liberalización financiera son como los partidarios de suavizar las restricciones de las armas de fuego. El grito de guerra de estos partidarios es: «Las armas no matan a las personas, son las personas las que matan a las personas». La consecuencia es que deberíamos dejar que las armas de fuego circulen libremente y al mismo tiempo evitar que cayeran en manos de criminales e imponer sanciones duras cuando se usasen mal. Este argumento es bastante bueno para quien crea las siguientes cosas: que somos capaces de identificar a los futuros criminales; que somos muy buenos para capturar a los que cometen crímenes, y que el castigo de mañana disuade del crimen de hoy. En caso contrario, el coste para la sociedad de la libertad individual es demasiado alto. Se necesita un instrumento más contundente y más eficaz: restringir el acceso a las armas de fuego.

El punto de vista del zorro sobre la liberalización financiera sigue una línea similar. En un mundo perfecto, minimizaríamos los efectos adversos de la movilidad libre del capital mediante las regulaciones adecuadas, sin tener que recurrir a controles directos sobre los flujos de capital. Pero no vivimos en un mundo perfecto, y por precaución no debemos dejar que los mercados financieros funcionen sin control.

Volvamos a James Tobin, uno de los primeros economistas del *establishment* en defender, en la etapa que siguió a Bretton Woods, los controles de capital. Antes de lanzar su propuesta de gravar las transacciones monetarias internacionales, Tobin consideró detenidamente la solución ideal de los erizos. «Presentemos nuestros respetos al “ideal de un solo mundo”», escribió. ¿Cuánto tomaría construir un mercado financiero internacional tan integrado y unificado

como el que existe dentro de una nación como, por ejemplo, Estados Unidos?

El capital se mueve con libertad dentro de Estados Unidos y esto produce claramente beneficios económicos importantes. «Con mercados de productos y mano de obra a escala nacional», explicaba Tobin, «los bienes y la mano de obra... fluyen fácilmente a las zonas de mayor demanda, y esta movilidad es la solución fundamental a los problemas del ciclo económico y a la obsolescencia regional que se produce inevitablemente». Bajo estas condiciones, las políticas macroeconómicas a escala regional son innecesarias y, en cualquier caso, no podrían gestionarse. Una moneda común, mercados financieros y de capital nacionales plenamente integrados, y una política monetaria a escala nacional, aseguran que los movimientos especulativos de capital destinados a explotar las diferencias en las tasas de interés o la variación de los tipos de cambio, no puedan ejercer una fuerza desestabilizadora.

El enfoque del erizo implicaría la construcción del mismo tipo de economía a escala global que ya existe a escala nacional. Pero describir cómo funcionan los mercados en Estados Unidos, señalaba Tobin, «nos recuerda lo difícil que sería repetir sus prerequisitos a escala mundial». En realidad, «los mercados financieros privados se han internacionalizado mucho más rápida y completamente que otras instituciones económicas y políticas». A la vista de esto, Tobin se sentía obligado a proponer un remedio al estilo del que usaría el zorro: una tasa para segmentar los mercados monetarios internacionales^[10]. Una tasa de este tipo sobre las transacciones financieras internacionales, incluso si fuera una tasa muy baja, disuadiría a los inversores a comprometerse en exceso en la compra y venta de divisas y otros activos financieros para buscar beneficios a muy corto plazo^[11].

Keynes habría dado el visto bueno, naturalmente. Él también habría preferido hacer frente a las causas que están en el origen de los excesos especulativos, que él habría identificado como fallos humanos y como efectos manada además de la debilidad reguladora y la fragmentación política. Pero Keynes era un zorro con un agudo sentido de los límites prácticos de lo que se puede lograr en el mundo real. Por esta razón

defendió los controles de capital como parte integral de cualquier sistema estable de finanzas internacionales.

Quizá el zorro más consumado entre los economistas actuales sea Joe Stiglitz, cuya investigación constituye un catálogo casi interminable de formas en que pueden fallar los mercados. Stiglitz ganó el Premio Nobel en 2001 (junto a George Akerlof y Mike Spence) por su investigación teórica que muestra que la «información asimétrica» distorsiona los incentivos en una amplia gama de mercados. Si sabes más que yo sobre el valor de lo que me vendes —tanto si es tu coche usado, como tu trabajo o tu deuda—, vamos a tener una relación problemática. Los precios en las transacciones de esta clase tienden a dar señales erróneas. Muchos intercambios que no deberían llevarse a cabo tienen lugar, mientras que otros que sí deberían ocurrir, no llegan a hacerse. Muchas patologías de los mercados financieros —ciclos de expansión y contracción, pánicos financieros, falta de acceso al crédito de quienes en otras circunstancias sí podrían recibir un préstamo— pueden explicarse por asimetrías de la información de este tipo (a menudo actuando junto con otras distorsiones del mercado). A diferencia de muchos otros que han estudiado los fallos del mercado, Stiglitz realmente se toma los resultados de su investigación muy en serio. Por eso ha cuestionado con fuerza la liberación de los flujos de capital y ha sido un crítico ardiente del FMI^[12].

El miembro más raro del grupo de escépticos del mercado de capitales es Jagdish Bhagwati, economista de la Universidad de Columbia. Bhagwati creó cierta agitación durante la crisis financiera asiática cuando publicó un artículo en 1998 titulado «The Capital Myth: The Difference Between Trade in Widgets and Dollars^[13]» (El mito del capital: la diferencia entre el comercio en cachivaches y en dólares). Bhagwati es uno de los defensores más apasionados del libre comercio en el mundo. De modo que cuando escribió que los defensores de unos mercados de capital libres estaban motivados ideológicamente y por estrechos intereses personales (lo que llamó «el complejo de Wall Street-Treasury») y no por la ciencia económica, la gente prestó atención. Bhagwati señaló los problemas habituales con los mercados de capital

internacionales: la especulación a corto plazo, la propensión a los pánicos y los costosos ajustes que causan los cambios bruscos en los flujos de capitales. A la vista de estos riesgos, argumentó, no había ninguna razón para animar a los países a retirar sus controles de capital.

Lo que hace que la postura de Bhagwati sea peculiar no es que esté en contra de los flujos libres de capital mientras está a favor del libre comercio de bienes. Al fin y al cabo, se puede afirmar razonablemente que los fallos del mercado son mucho más peligrosos en el mercado de «dólares» que en el mercado de «cachivaches». Llama la atención una diferencia de otra clase. Bhagwati es un erizo en el comercio de mercancías, pero un zorro cuando se trata de finanzas. Teniendo en cuenta que se ganó su reputación académica demostrando cómo las imperfecciones del mercado —las divergencias entre valoraciones privadas y sociales— pueden conducir a resultados inesperados en el comercio, Bhagwati nunca negaría la posibilidad de que tales imperfecciones existan en el mundo real. En cambio, su razonamiento sobre el libre comercio se basa en el principio de selección del objetivo político del erizo. Acepta lo «malo» del comercio, pero propone que lo compensemos a través de «un conjunto complejo de nuevas políticas e instituciones», tales como los mecanismos de compensación nacionales e internacionales y otras intervenciones dirigidas al origen del problema^[14]. Esta es, desde luego, exactamente la clase de razonamiento de Fischer, Mishkin y otros defensores de la libre movilidad del capital. Se trata de no restringir la movilidad del capital para abordar directamente los problemas que vayan surgiendo. Bhagwati rechaza este enfoque en el caso de las finanzas, presumiblemente porque no le parece práctico. En esto tiene mucha razón.

¿Beneficios colaterales o daños colaterales?

La última generación de argumentos a favor de la movilidad del capital sin restricciones toma otro rumbo y subraya el papel indirecto y catalítico de la globalización financiera. Los escritos de Ken Rogoff, el

economista de Harvard que fue el principal economista del FMI, es quien mejor representa esta línea de pensamiento.

Rogoff y sus colaboradores conceden que la evidencia no ha sido muy favorable a los que esperaban ver beneficios significativos con la libertad de los flujos de capital, en forma de mayores inversiones y un crecimiento más rápido. Pero si ha habido decepción, argumentan, es solo porque la gente ha mirado donde no toca. Los auténticos beneficios están en otra parte. Según ellos, la globalización financiera fomenta la mejora de los sectores financieros nacionales, impone disciplina en la gestión de las políticas macroeconómicas, expone a las empresas nacionales a la competencia extranjera y crea presión para lograr una mejor gobernanza, tanto empresarial como pública. En otras palabras, la globalización financiera genera beneficios «colaterales» significativos^[15].

El razonamiento de Rogoff posee cierto atractivo. A muchos países en vías de desarrollo les vendría bien una disciplina macroeconómica más estricta y una mejora institucional, independientemente de cómo se generen. Pero del mismo modo podemos defender también lo contrario, sugerir que la globalización financiera debilita (en lugar de fortalecer) la disciplina macroeconómica y socava (en lugar de estimular) el desarrollo institucional.

Está claro que el acceso a las finanzas internacionales hace que a menudo los gobiernos despilfarradores tengan déficit mayores y más prolongados que si confiaran solamente en los prestamistas locales. Por ejemplo, el caso de Turquía, un país que sufrió una desgarradora crisis financiera en 2001. Después de eliminar los controles sobre los flujos de capital a finales de la década de 1980, el gobierno turco encontró una fuente de financiación barata a pesar de su mala gestión macroeconómica. La deuda pública iba por una senda explosiva y la inflación seguía alta. A pesar de todo, los bancos comerciales locales tomaron prestado en el exterior y utilizaron este dinero para comprar deuda pública turca, sacando ventaja del diferencial de interés. Cuando llegó la corrección, precipitada por una «súbita parada» de las entradas de capital, la economía experimentó su peor caída en décadas. Sin globalización financiera, Turquía se habría visto obligada a poner en

orden sus cuentas públicas mucho antes de 2001, y eso le habría costado al país mucho menos.

O consideremos a Grecia, el niño problemático y derrochador de la Unión Europea. Este país se saltó durante años los límites al déficit público impuestos por Bruselas manipulando sus datos presupuestarios. El gobierno griego contó con cómplices para llevar a cabo este juego de prestidigitación. A cambio de cientos de millones de dólares en honorarios, empresas de Wall Street como Goldman Sachs urdieron los derivados financieros que ayudaron a ocultar la escala de las tribulaciones presupuestarias de Grecia^[16]. Cuando toda la magnitud del déficit salió a la luz a principios de 2010, se inició una crisis espectacular no solo en Grecia, sino en toda la eurozona. Alemania y Francia se vieron enfrentadas a una cruel decisión: o bien ayudar a Grecia y, por tanto, recompensar el mal comportamiento y el incumplimiento de las normas de la Unión Europea, o bien dejar que Grecia (y posiblemente también otras naciones más débiles) se saliera del euro dando un golpe potencialmente letal a la unión monetaria.

La financiación exterior es una buena amiga solo cuando las cosas van bien: está ahí cuando apenas se la necesita y deja de estar cuando podría servir para algo bueno. Esto no es nuevo. En la década de 1930 circulaba el chiste de que la financiación exterior es como un paraguas prestado que tienes que devolver en cuanto empieza a llover^[17]. La globalización financiera agrava los ciclos económicos, en lugar de moderarlos, en las economías de mercado emergentes —los ascensos y caídas en la actividad económica—^[18]. Es difícil ver de qué forma contribuye esto a la disciplina fiscal.

El argumento sobre las mejoras de la gobernanza también resulta sospechoso. La globalización financiera obliga a los gobiernos a prestar más atención a lo que quieren los banqueros, pero las finanzas y la banca son unos sectores económicos, entre otros muchos, que tienen sus propios intereses especiales. ¿Por qué iban sus exigencias iban a estar siempre, o la mayor parte del tiempo, en sintonía con lo que necesita un país?

Pensemos en un conflicto típico en una economía en desarrollo: los banqueros extranjeros prefieren tipos de interés altos y una moneda apreciada, mientras que los exportadores nacionales prefieren unos tipos de interés bajos y una moneda más barata. ¿Para producir cuál de estos dos resultados deberían diseñarse las instituciones monetarias y fiscales del país? La mayoría de las veces, serán las preferencias de los exportadores las que fomenten lo que es mejor para la economía del país en conjunto, de ahí que las economías en las que las finanzas no poseen políticamente la última palabra prosperen más.

De forma más general, los intereses bancarios tienden a preferir, como es natural, una regulación más suave, independientemente de sus consecuencias sobre el resto de la economía. Su influencia puede tener un efecto bastante corruptor sobre las políticas e instituciones cuando no es cuestionada por otros grupos de presión. De hecho, el golpe mortal al argumento de los «beneficios colaterales» lo dio el colapso financiero de las hipotecas *subprime*, que demostró la extraordinaria capacidad del sector financiero para socavar la gobernanza —y para hacerlo así en la democracia más rica y antigua del mundo—. En su estela, sería muy difícil aseverar que los intereses de la banca contribuyen a que haya mejores instituciones.

Las seducciones de la innovación financiera

Después del colapso de las hipotecas *subprime* nadie tiene que esforzarse mucho para llegar a ser un escéptico de las finanzas. Pero deberíamos dar a los economistas erizos el reconocimiento que les corresponde. A la mayoría de nosotros, su narrativa sobre la innovación financiera que condujo a la crisis nos pareció bastante convincente la primera vez que la oímos.

Todos queríamos que los mercados de crédito sirvieran a la causa de la vivienda en propiedad, así que empezamos por introducir competencia real en el negocio de la concesión de hipotecas. Permitimos a los que no eran estrictamente bancos que concedieran también préstamos

hipotecarios y les dejamos ofrecer hipotecas creativas, más accesibles, a quienes querían ser propietarios de sus viviendas y no estaban bien atendidos por las entidades crediticias convencionales. Luego permitimos que estos préstamos se agruparan y empaquetaran en forma de activos que pudieran venderse a inversores de todo el mundo, lo cual debería haber reducido los riesgos del proceso. Luego repartimos la corriente de pagos sobre estos préstamos hipotecarios en tramos de bonos de riesgo variable, compensando a los titulares de los tramos que tenían más riesgo con tasas de interés más altas. Despues pedimos a las agencias de calificación crediticia que certificaran que, de estos valores respaldados por hipotecas, los que tenían menos riesgo eran suficientemente seguros para que invirtieran en ellos los fondos de pensiones y las compañías de seguros. Y por si alguien aún estuviera nervioso, creamos derivados que permitían a los inversores adquirir garantías sociales frente al impago de los emisores de estos activos.

Si hubiéramos querido mostrar las ventajas de la innovación financiera, no habríamos encontrado un conjunto de situaciones mejor. Gracias a ellas, millones de familias modestas y, hasta ahora, excluidas de la propiedad, se convirtieron en propietarias de su vivienda, los inversores lograron altos rendimientos, y los intermediarios financieros se embolsaron honorarios y comisiones. Podría haber sido como un sueño —y hasta que estalló la crisis, muchos financieros, economistas y responsables políticos pensaron que lo era—. La narrativa en la que confiaban era atractiva. La innovación financiera puede permitir que muchas personas que antes no podían acceder a un crédito, agrupando el riesgo y pasándolo a quienes estaban en mejor posición para soportarlo. Cuando las personas y las instituciones cometan errores y quedan en una situación comprometida, pagan su error. Los mercados financieros se vigilan y disciplinan a sí mismos. ¿Quién puede oponerse a todo esto?

La crisis que envolvió los mercados financieros en 2007 enterró a Wall Street y humilló a Estados Unidos. El gigantesco rescate de varios billones de dólares de instituciones financieras en apuros que el Tesoro y la Reserva Federal de Estados Unidos tuvieron que organizar hace que las crisis anteriores de los mercados emergentes parezca, en

comparación, una nota a pie de página. ¿Y los beneficios de la innovación financiera? Era difícil verlos entre tantos escombros. Como diría Paul Volcker más tarde, hablando en serio, el cajero automático ha producido muchas más ganancias a la mayoría de la gente que cualquier bono respaldado por activos^[19]. O, como dijo Ben Bernanke de forma más diplomática: «Se me perdonará que afirme que los beneficios que se le suponían a la innovación financiera no son en absoluto tan buenos como se decía»^[20].

¿Dónde está el error exactamente? La crisis de las hipotecas *subprime* ha demostrado una vez más lo difícil que es domesticar las finanzas, una industria que es a un tiempo el aliento vital de todas las economías modernas y la mayor amenaza a su estabilidad. Esto no es una novedad para las economías de mercado emergentes. Pero en las economías avanzadas el peligro quedaba oculto tras una pausa de medio siglo de estabilidad financiera. Antes de la Gran Depresión, hubo importantes crisis financieras que golpearon a Estados Unidos cada quince o veinte años más o menos. Nada parecido tuvo lugar en los cincuenta años siguientes, hasta que llegó la crisis de las cajas de ahorros y préstamos de la década de 1980^[21]. Esta época de estabilidad financiera debía su existencia a una incómoda adaptación entre los sectores real y financiero, después de largos siglos de experimentación. El *quid pro quo* adoptó una forma sencilla: regulación a cambio de libertad para operar. Los gobiernos sometieron a los bancos comerciales a una fuerte dosis de normas de prudencia a cambio de proporcionar un seguro público de los depósitos y funcionar como prestamista de última instancia. Ya los mercados de valores se les impuso amplios requisitos de claridad y transparencia con anterioridad a que pudieran desarrollarse.

La desregulación financiera de la década de 1980 puso este acuerdo patas arriba y nos empujó hacia un territorio sin cartografiar, desconocido. Los defensores de la liberalización decían que la supervisión y la regulación obstaculizarían la innovación financiera y que, en cualquier caso, los organismos públicos no conseguirían adaptarse con la suficiente rapidez a los cambios tecnológicos. La autorregulación era el camino. Surgieron una multitud de instrumentos

financieros nuevos, con extraños acrónimos y características de riesgo sobre las que ni siquiera los actores del mercado más sofisticados tenían la más mínima idea.

La globalización financiera intensificó en gran medida la fragilidad del sistema recientemente desregulado. Permitió a los bancos, las empresas y los gobiernos aumentar mucho su endeudamiento a corto plazo, es decir su apalancamiento. También permitió un mayor contagio a través de las fronteras nacionales, ya que las dificultades financieras en un país ahora contaminaban rápidamente los balances de los bancos en otros países. Antes de finales de la década de 1980, Estados Unidos había sido prácticamente autosuficiente en cuanto a sus necesidades de crédito. Los bancos estadounidenses tomaban prestado de otros países, pero esto se compensaba con préstamo a largo plazo en el extranjero en forma de inversión directa, y los dos lados del libro mayor cuadraban. Más tarde, la deuda exterior financiaría más de la mitad de la expansión del crédito en este país^[22]. Un incremento en las tasas de ahorro asiáticas a finales de los años 1990 —en sí mismo respuesta a la propia crisis financiera asiática de una década antes— supuso una contribución decisiva. Hizo bajar las tasas de interés real en Estados Unidos y en Europa, y provocó un *boom* crediticio que indujo a los bancos a buscar la gallina de los huevos de oro y a inflar sus balances.

La libre movilidad del capital permitió que los inversores en Europa y en el resto del mundo acabaran sentados sobre un montón de activos hipotecarios tóxicos exportados por Estados Unidos. Países enteros, como Islandia, se transformaron en *hedge funds*, apalancándose hasta los ojos en los mercados financieros internacionales con el fin de explotar pequeños diferenciales. Las demandas de una mayor regulación de las finanzas fueron rechazadas con el argumento de que, en este caso, los bancos se irían sin más a países menos regulados^[23].

Las causas inmediatas de la crisis financiera de 2008 son fáciles de identificar con la perspectiva del tiempo: unos prestamistas hipotecarios (y unos prestatarios) que suponían que el precio de la vivienda seguiría subiendo, una burbuja inmobiliaria alimentada por una superabundancia mundial de ahorros y la renuencia de la Reserva Federal de Alan

Greenspan a desinflarla, unas instituciones financieras adictas al apalancamiento excesivo, unas agencias de calificación crediticia que se dormían en el trabajo, y, cómo no, unos responsables políticos que no actuaron al unísono cuando aparecieron las primeras señales de crisis. Sin estos fallos reguladores, la sobreoferta global de recursos financieros no habría resultado peligrosa; al fin y al cabo, los tipos de interés bajos son algo bueno en la medida en que permiten una mayor inversión. Y sin la fusión global de los balances de los bancos, las consecuencias de la inadecuada regulación no habría sido tan perjudicial; los fallos de los bancos habrían sido nacionales y sus efectos limitados.

A largo plazo será necesario hacer frente a un problema más profundo: la desregulación y la búsqueda de la hiperglobalización han permitido que se cree un enorme abismo entre el ámbito de los mercados financieros y el alcance su gobernanza. A escala nacional, se han creado grandes depósitos de riesgo sistémico a los que no alcanzan la regulación y la supervisión públicas. A escala internacional, el resultado ha sido unos flujos de capital inconstantes, volátiles y propensos a la crisis: abundantes cuando eran menos necesarios y desaparecidos cuando podrían estar haciendo algo bueno. Casi todos los observadores coinciden en que es necesario reconsiderar todo el sistema regulador, tanto nacional como internacional.

Pero la propia idea de que podríamos construir un sistema perfecto de regulación global para los flujos financieros internacionales es, en sí misma, un cuento de hadas. Un zorro comprende que tanto los mercados como las regulaciones están condenadas a seguir siendo imperfectas. Los sistemas que desarrollemos deberían prever ambos conjuntos de debilidades. Serían necesarias mucha práctica y experimentación para lograr el equilibrio adecuado. Puede ser duro decir «Gracias; pero no, gracias» al canto de sirena de la liberalización y la innovación financiera, pero en un mundo de regulación imperfecta y soberanía dividida, esa será a menudo la única opción segura.

Nuestra arquitectura financiera internacional tendrá que acomodarse a aquellos países que quieran controles más fuertes de las finanzas así como a que tengan actitudes más relajadas hacia la innovación financiera.

Eso significa dejar espacio a los controles de capital y a los impuestos sobre las transacciones financieras —establecidos por responsables políticos nacionales— además de mejorar los estándares reguladores internacionales, diseñados, entre otras cosas, para penalizar un apalancamiento excesivo. No podemos volver al régimen de Bretton Woods, pero todavía podemos aprender mucho de aquella experiencia. Los acuerdos que dieron energía a la economía mundial tras la Segunda Guerra Mundial tendrían que remodelarse pensando en un mundo que, en el ínterin, ha cambiado enormemente.

¡Son los economistas, estúpido!

Pregunte a los populistas por qué no se pusieron restricciones al sector financiero y, en cambio, se le permitió causar tal desastre, y es probable que oiga una historia sobre el poder político. Este sector ha llegado a ser tan poderoso en Estados Unidos, será el razonamiento, que ha convertido a este país en una república bananera en la que los políticos están sometidos a los intereses de Wall Street. Después de la crisis de las hipotecas *subprime*, un grupo extraño de aliados se unió a estos populistas: un numeroso grupo de economistas de prestigio. La andanada más potente fue disparada por Simon Johnson, un economista de sólidas credenciales en el *establishment*, en un artículo en el que se expresó en términos muy duros, publicado en el número de mayo de 2009 de *The Atlantic*. Johnson había sido el economista jefe del FMI en vísperas de la crisis, lo cual dio a sus palabras mayor credibilidad.

Johnson echó la culpa de la crisis directamente al amiguismo al estilo ruso y asiático en Estados Unidos. Wall Street había acumulado tanto poder que lograba lo que quería de Washington. Una regulación relajada, el fomento de niveles imprudentes de propiedad inmobiliaria, unas bajas tasas de interés, la frágil relación financiera entre Estados Unidos y China —todo lo que había precipitado la crisis había sido promovido por el sector financiero—. Los bancos no tenían armas ni ejércitos a su disposición, decía Johnson, pero poseían otros medios igual de eficaces:

aportaciones a las campañas electorales, una puerta siempre abierta entre Wall Street y Washington, y una habilidad para alentar un sistema de creencias que sustentara sus intereses. «Toda una generación de responsables políticos ha sido hipnotizada por Wall Street», escribió.

El resultado fue «una avalancha de políticas desreguladoras que, visto con el tiempo, produce asombro». Johnson enumeró, entre estas políticas, el libre movimiento del capital a través de las fronteras, la derogación de la separación entre la banca comercial y la de inversiones, los grandes volúmenes de endeudamiento permitido a los bancos inversores, y otras muchas^[24].

Era difícil no estar de acuerdo con la opinión de que la banca había ejercido una influencia generalmente maligna sobre la dirección de la política económica, pero yo pensaba que el artículo de Johnson prestaba poquísimas atenciones al papel de los economistas y a sus ideas en la construcción del sistema de creencias que había dado lugar a la «avalancha de políticas desreguladoras» de la que Johnson se quejaba. Al arrojar la culpa sobre el poder de la banca, su artículo parecía exonerar a los economistas. Y lo que producía mayor perplejidad era que el propio Johnson había apoyado activamente la liberalización financiera en la economía global y se había mantenido ambiguo respecto al valor de endurecer las regulaciones hasta muy avanzado 2007^[25]. Nada de lo que los escépticos de los mercados del capital recomendaban antes de la crisis era tan radical como la solución que Johnson acabaría adoptando en su artículo del *Atlantic*, que consistía en una cirugía mayor para recortar el tamaño de los bancos.

En una entrevista posterior, Johnson aclararía cuándo y dónde tuvo lugar su cambio de ideas. Recordó que durante sus primeros tiempos en el FMI se firmaba alegremente informes que recomendaban la liberalización financiera para países en vías de desarrollo. «Si tienes instituciones sólidas y una estructura reguladora bien gestionada, puedes y debes ir hacia la liberalización del mercado del capital», pensaba entonces. Su epifanía llegó aparentemente una noche de septiembre de 2008 en el apogeo de la crisis financiera. Ahora, dijo, ya no aceptaría la liberalización financiera tan fácilmente. «Deberíamos volver atrás y

examinarlo todo», añadió, «y preguntarnos si algún país tiene las estructuras reguladoras capaces de enfrentarse lo que ocurre cuando liberalizas»^[26]. Asaltado por la realidad, Johnson se había convertido en zorro.

Habría que admirar a Johnson por ser tan franco. En su nuevo papel, ha pasado a ser una de nuestras voces más lúcidas sobre los peligros de los excesos financieros. A la vez, él mismo es un ejemplo para creer que a su argumentación en el *Atlantic* le faltaba algo. Nadie puede dudar de que los bancos llegaron a ser políticamente poderosos en Estados Unidos, pero para lograr que los responsables políticos estuvieran a su dictado recibieron una ayuda inmensa de los economistas. La narrativa de los economistas dio cobertura intelectual para liberar las finanzas y convenció a los políticos de que lo que era bueno para Wall Street era bueno también para el país. Fuera de Estados Unidos, los economistas promovieron un empujón *global* la liberalización financiera, como ya hemos visto. Los socialistas franceses abrazaron la desregulación financiera no por la influencia de Wall Street, sino porque sus propios tecnócratas no tenían otras alternativas que ofrecer. El impulso del FMI a favor de la liberación de los flujos de capital estuvo apoyada por las mejores mentes de la profesión económica.

Simon Johnson y otros economistas que tenían influencia y puestos de responsabilidad alentaron activamente el proceso. Me resulta difícil creer que fueran los sicarios de la banca. Si el principal economista del FMI fue complaciente con los riesgos de la liberalización financiera, no fue porque el sector financiero se lo hubiera metido en el bolsillo. Más bien creo la historia que cuenta Johnson; sus puntos de vista cambiaron porque su conocimiento de los hechos cambió. Los economistas coincidían en una historia particular (y engañosa) sobre el funcionamiento de los mercados financieros y la sobrevaloraron a los responsables políticos. Las ideas de los economistas y los intereses de Wall Street se complementaron^[27].

Por qué los economistas se equivocan

Una queja común contra los economistas es que tienen un modelo único de la economía, que descansa sobre supuestos estrechos e irreales. Pero esto omite la verdadera fuente del problema. Como hemos visto, Keynes, Tobin y otros economistas que preferían restricciones sobre las finanzas globales utilizaban modelos que eran muy distintos de los que animaban a los entusiastas de las finanzas. Cuando un economista como Simon Johnson cambia su modelo, no se convierte en menos economista. La formación profesional como economista requiere adquirir familiaridad con un completo repertorio de modelos diversos, cada uno de los cuales da lugar a resultados diferentes. Los economistas reconocen la complejidad del mundo, razón por la cual poseen tantos modelos de él. El verdadero lema de un economista es: «Dime qué supones y te diré cómo van a funcionar los mercados».

¿Por qué, entonces, los economistas se atreven a hacer recomendaciones? El oficio de los especialistas económicos consiste en encontrar un equilibrio adecuado entre realismo y simplicidad: escoger los supuestos que hagan el menor daño posible a la realidad subyacente y que permitan, al mismo tiempo, decir algo sensato sobre las consecuencias de las distintas políticas. Los modelos se hacen útiles cuando se aplican con criterio y en el contexto relevante. Es en la práctica de este oficio donde los economistas suelen equivocarse. Los erizos han caído en la trampa de poner demasiado énfasis en un solo modelo, a costa del resto. Al mostrar una confianza excesiva y quitar importancia a los riesgos de equivocar el diagnóstico («¿Y si utilizamos el modelo equivocado?»), a menudo han llevado a los responsables políticos, y a sí mismos, por mal camino.

Hay buenas razones sociológicas que explican por qué la economía académica está sujeta a las modas y a las costumbres. Continuamente surgen nuevos modelos y nuevas ideas que toman por asalto los departamentos de economía y lanzan las investigaciones en una u otra dirección. Pero la «ciencia» de la política económica no es como la física, donde cada generación de ideas desplaza sucesivamente a la de la

generación anterior. Como mucho, aprendemos a abordar las complejidades del mundo un poco mejor con cada nueva oleada investigadora. El nuevo pensamiento económico que se desarrolló después de los años 1970 y que está detrás de la desregulación financiera no hizo menos relevantes las observaciones de Keynes y Tobin. La revolución de las «expectativas racionales», que adoptó como premisa que los individuos no cometan errores de predicción sistemáticos sobre la marcha futura de la economía, aportó una mejor apreciación del papel que desempeñan las previsiones de las empresas, los trabajadores y los consumidores y sus consecuencias económicas. La «hipótesis del mercado eficiente», construida bajo los supuestos de las expectativas racionales y de unos mercados sin fricciones, nos ha enseñado el bien que pueden hacer los mercados financieros cuando no hay costes de transacción. Estas ideas hicieron aportaciones útiles a la ciencia y a la política económicas. Pero no pusieron patas arriba todo lo que ya sabíamos. Simplemente nos dieron más herramientas con las que prever las consecuencias económicas de diferentes circunstancias.

Un profesional honesto de la economía académica debería poner los ojos en blanco cada vez que se le preguntara qué implicaciones tienen sus trabajos en términos de política económica. «Eso depende de muchas cosas», sería la respuesta adecuada. Frustrante para el estudiante o el periodista, pero correcta a pesar de todo. Cuando los economistas confunden las modas académicas con la realidad, producen un daño considerable. Cuando los modelos altamente estilizados de los erizos pasan a ser la base de una gran narrativa, el mundo necesita echar a correr para ponerse a resguardo. El antídoto para estas tendencias requiere que mantengamos un sano escepticismo hacia la corriente económica de moda, para mantener vivas las lecciones de la historia, y para confiar en el conocimiento local y en la experiencia además de hacerlo en la teoría económica. El mundo está mejor atendido por economistas y responsables políticos sincréticos que pueden contener muchas ideas en sus cabezas, que por economistas «con un solo enfoque» que promueven una única gran idea sin tener en cuenta el contexto^[28].

Países pobres en un mundo rico

En la primera clase que les di, planteé a mis alumnos de desarrollo económico de Harvard la siguiente pregunta: ¿preferiríais ser ricos en un país pobre o pobres en un país rico?

Lo típico es que esta pregunta produzca al principio muchos nervios y miradas interrogantes. Así que a continuación aclaro la pregunta. Les pido que consideren solamente su propio consumo y que no se preocupen del bienestar de los demás en la sociedad que elijan. Luego les explico lo que quiero decir con «pobre» y «rico». Les digo que deben pensar que una persona rica es alguien que se encuentra entre el primer 10% de distribución de ingresos de un país, mientras que la persona pobre se encuentra en el último 10%. Del mismo modo, un país rico se encuentra en el decil más alto de todos los países ordenados según sus ingresos medios por persona, mientras que un país pobre se encuentra en el último decil de la lista. Ahora, les digo, ya estáis listos para responder a la pregunta. ¿Qué escogeríais?

Los alumnos son estudiantes de doctorado y han visitado países en vías de desarrollo, y todos han visto los coches ostentosos que conducen los ricos y las casas donde viven. La mayoría duda poco en responder que preferirían ser ricos en un país pobre.

Esa es la respuesta incorrecta. La respuesta correcta es «pobre en un país rico», y no tiene punto de comparación. Una persona pobre en un país rico, según mis parámetros, gana de media *tres veces más* que la media de la persona rica en un país pobre (9400 dólares frente a 3000 dólares, ajustado por las diferencias en poder adquisitivo entre países^[1]).

Las disparidades en otros aspectos del bienestar, como la mortalidad infantil, son también del mismo orden. Los pobres en un país rico lo tienen mucho, pero que mucho mejor que los ricos en un país pobre.

Los alumnos cometan el error porque no se dan cuenta del pequeño porcentaje que esos superricos que conducen BMW representan en su país —no más de una centésima parte del 1% del total de la población—. Cuando ampliamos las cifras para incluir la totalidad del 10% más rico de un país pobre típico, descendemos a niveles de ingresos que son una fracción de lo que consiguen la mayoría de las personas pobres en países ricos. Es muy fácil equivocarse. En una ocasión, cuando formulé la pregunta tenía entre la audiencia a uno de los mayores expertos del mundo en desarrollo económico, ¡y también equivocó la respuesta!

Que es mucho mejor ser pobre en un país rico que rico en un país pobre nos dice algo fundamental sobre la economía global de nuestros días. Las disparidades en los ingresos (así como la salud y otros indicadores del bienestar) son mucho mayores entre naciones que dentro de cada nación. El país en el que has nacido determina en gran medida tus posibilidades de vida.

No ha sido siempre así. Al comienzo de la Revolución Industrial, la diferencia entre regiones más ricas y regiones más pobres del mundo era del orden de 2:1. En la actualidad, la misma ratio está en 20:1^[2]. La diferencia entre el país más pobre y el más rico se ha ampliado hasta aproximadamente 80:1. Con el tiempo, algunas partes del mundo —Europa occidental, Estados Unidos y más tarde Asia oriental— despegaron, mientras que el resto crecía muy lentamente, si crecía algo, y a menudo perdía terreno después de varios años de expansión. En palabras de mi colega de Harvard Lant Pritchett la economía global experimentaba «una enorme divergencia»^[3].

A mediados del siglo XX el mundo se dividió en un pequeño grupo de países ricos y un gran número de otros países que luchaban por salir de diversos grados de pobreza. Las seis décadas siguientes fueron testigo de un extraordinario crecimiento a escala global. Pero, a excepción de un puñado de países, la mayoría de Asia, pocos países pobres fueron capaces de reducir de manera sostenida la diferencia que les separaba de los

países avanzados. Afortunadamente, los países que sí lo han conseguido (destaca China) estaban poblados por cientos de millones de personas muy pobres, de modo que el registro del desarrollo de las últimas décadas es, de hecho, bastante impresionante. Otros países no pudieron conseguir estos logros, dejando que el abismo entre naciones ricas y pobres se ensanchara hasta alcanzar dimensiones sin precedentes.

¿Por qué tanta pobreza en medio de tanta abundancia? ¿Qué papel jugó la globalización en la «gran divergencia»? ¿Qué pueden hacer los países para reducir su pobreza? De estas preguntas van a tratar este capítulo y el siguiente.

La globalización y la gran divergencia

La causa más inmediata de la pobreza es la baja productividad. Los pobres son pobres porque su trabajo les permite producir demasiado poco para alimentarse y alojarse adecuadamente, y no digamos para satisfacer otras necesidades tales como la salud y la educación. A su vez, la baja productividad tiene causas diversas. Puede ser resultado de una falta de crédito que impida a los agentes hacer las inversiones que aumentarían su producción y, en consecuencia, sus ingresos. Puede ser resultado de una falta de acceso a nuevas y mejores tecnologías. Puede deberse a una falta de habilidades, conocimientos u oportunidades laborales. Puede ser consecuencia del pequeño tamaño del mercado, que reduce la rentabilidad de adquirir nuevo equipo y tecnologías. O puede deberse a la existencia de élites explotadoras, típicamente confabuladas con el gobierno, que bloquean cualquier mejora de las condiciones económicas que pudiera amenazar su poder. Las razones últimas de la pobreza pueden encontrarse en una o más de estas causas.

La globalización promete dar a todos acceso a los mercados, al capital y a la tecnología, e impulsar la buena gobernanza. En otras palabras, la globalización tiene el potencial de eliminar todas las deficiencias que crean y mantienen la pobreza. Como tal, la globalización debería ser un motor potente para el desarrollo económico en las regiones atrasadas del

mundo. Y a pesar de ello, los dos últimos siglos de globalización han presenciado una gran divergencia económica a escala global. ¿Cómo es posible?

Esta pregunta ha preocupado a los economistas y a los responsables políticos durante mucho tiempo. Las respuestas que han dado se sintetizan en torno a dos narrativas opuestas. Una dice que el problema es la «escasa globalización», mientras que la otra culpa al «exceso de globalización». En diferentes momentos de la historia, cada una de estas narrativas ha encontrado adeptos y ha tenido un atractivo variable en diferentes partes del mundo. Pero el debate sobre globalización y desarrollo siempre vuelve al difícil problema descrito por estas dos narrativas enfrentadas: si queremos aumentar nuestro crecimiento económico, ¿deberíamos abrirnos de par en par a las fuerzas que emanan de la economía mundial o protegernos de ellas?

Lamentablemente, ninguna de estas dos narrativas ofrece mucha ayuda para explicar por qué algunos países lo han hecho mejor que otros y, por tanto, ninguna es tampoco una buena guía para la política económica. La verdad está en un lugar incómodo: en el medio. La globalización mejora en gran medida el potencial de crecimiento económico, pero el mejor modo de beneficiarse de él es no quitar los costes de transacción que bloquean la plena integración al máximo grado posible. Una versión «diluida» de la globalización, al estilo de Bretton Woods, parece funcionar mejor. Pensemos en una metáfora que le oí una vez a un estudiante de China (qué apropiado): deja las ventanas abiertas, pero no te olvides de las mosquiteras. De esta forma entra el aire fresco pero los insectos se quedan fuera.

El impacto irregular de la globalización durante el siglo XIX

La Revolución Industrial se extendió desde Inglaterra al continente europeo y a algunos territorios de reciente colonización (América del

Norte, Australia y Nueva Zelanda), pero no fue mucho más allá. La economía mundial pronto se dividió entre un núcleo cada vez más industrial y una gran periferia productora de materias primas. En esto, la globalización representaba tanto el papel del Dr. Jekyll como el de *Mr. Hyde*. Permitía que las nuevas tecnologías se diseminaran en aquellas áreas que cumplían las condiciones previas requeridas, al mismo tiempo que consolidaba y acentuaba la división a largo plazo entre el núcleo y la periferia.

Las partes del mundo que eran receptivas a las fuerzas de la Revolución Industrial compartían dos ventajas. Contaban con un contingente grande de trabajadores relativamente formados que podían hacer funcionar las nuevas fábricas. Poseían también instituciones suficientemente buenas —sistemas jurídicos que funcionaban bien, políticas estables y restricciones a los abusos del Estado— para generar incentivos a la inversión privada y la expansión del mercado. Con estas condiciones previas, una buena parte de la Europa continental estaba preparada para absorber las nuevas técnicas de producción desarrolladas y aplicadas en Gran Bretaña. La globalización se apuntaba un tanto.

En el resto del mundo, la industrialización dependía de conocimientos e instituciones «importados». En esto, la movilidad de la mano de obra intercontinental fue una ventaja tremenda. Donde los europeos se establecían en masa, traían consigo tanto sus conocimientos como la motivación para conseguir unas instituciones representativas que favorecieran el mercado y fomentaran la actividad económica siguiendo sus intereses. Las consecuencias fueron desastrosas para las poblaciones autóctonas, que perecieron en grandes cantidades, cortesía de la agresión y los gérmenes europeos. Pero las regiones del mundo que el historiador económico Angus Maddison ha denominado «ramificaciones de Occidente^[4]» —Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda—, pudieron adquirir los prerrequisitos necesarios gracias a la abundante inmigración. Apoyadas también por grandes flujos de capital de Europa, estas economías acabaron formando parte del «núcleo» industrial. Segundo tanto para la globalización.

El impacto de la colonización en otras partes del mundo fue bastante diferente. Cuando los europeos encontraban condiciones inhóspitas que impedían su asentamiento en gran número, o se dedicaban a explotar unos recursos naturales que requerían ejércitos de obreros manuales, creaban instituciones que eran muy diferentes de las que había en las ramificaciones de Occidente. Estas instituciones puramente «extractivas» estaban diseñadas para llevar al núcleo central de países las materias primas al menor coste posible. Esto daba pie a enormes desigualdades en riqueza y poder, con una élite selecta, típicamente blanca y europea, que dominaba a un gran número de nativos o esclavos. Las colonias construidas según el modelo extractivo hacían poco para proteger los derechos de propiedad generales, fomentar el desarrollo del mercado o estimular otras clases de actividad económica. Las economías basadas en las plantaciones, en el Caribe, y en la extracción de minerales, en África, eran ejemplos típicos. Estudios de economistas e historiadores económicos han establecido que esta temprana experiencia con el desarrollo institucional —o, mejor, la falta de él— ha producido un efecto debilitador en las economías de África y Latinoamérica que aún se siente en la actualidad^[5]. Un tanto contra la globalización.

Las regiones del mundo que eludían la colonización europea no estaban por eso protegidas de los efectos adversos de la globalización. Los tratados de libre comercio que las potencias europeas imponían a las regiones periféricas les impedía aprovechar su ventaja comparativa inicial en materias primas. Los bajos aranceles en combinación con el descenso de los costes de transporte exponían a sus actividades textiles y otras industrias incipientes a la competencia de Gran Bretaña y las diezmaban. En el Imperio Otomano, por ejemplo, las importaciones de textiles llegaron a casi el 75 % del mercado nacional ya en la década de 1870, desde un simple 3 % en la de 1820^[6].

Una vez estuvieron claramente dibujadas las líneas entre los países industrializados y los productores de materias primas, hubo fuertes dinámicas económicas que reforzaron la demarcación. La globalización ejercía un papel fundamental aquí, profundizando la división internacional de mano de obra. Las economías basadas en la obtención

de materias primas encontraban pocos incentivos u oportunidades para su diversificación. A medida que caían los gastos de transporte durante el siglo XIX y el crecimiento en el núcleo industrial alimentaba la demanda, estas economías experimentaban un *boom* de materias primas. Esto fue muy bueno para el escaso número de personas que obtenían los beneficios de las minas y plantaciones que producían tales materias primas, pero muy malo para las empresas manufactureras que fueron aplastadas^[7]. El comercio internacional funcionaba exactamente como en los modelos de manual: los beneficios aumentaban en las actividades económicas en las que los países tenían ventaja comparativa, pero caían en el resto.

El comercio internacional inducía a los países industriales a seguir invirtiendo en formación, tecnología y otros impulsores del crecimiento económico. También animaba a las familias a tener menos hijos pero con un mayor nivel de estudios, aprovechando la alta rentabilidad de los conocimientos aplicados a las modernas industrias manufactureras. Estos efectos eran justamente los opuestos en los países en desarrollo de la periferia. La especialización en materias primas no animaba a la acumulación de conocimientos y retrasaba la reducción de la fecundidad y el crecimiento de la población. Las tasas de natalidad seguían siendo altas en el mundo en vías de desarrollo bien entrado ya el siglo XX, a diferencia de los países industrializados, que experimentaron descensos bruscos en la fecundidad hacia el final del siglo XIX. En palabras de los economistas Oded Galor y Andrew Mountford, los países exportadores de materias primas renunciaron a la productividad a cambio de más población^[8].

Los países de la periferia no solo no consiguieron industrializarse, sino que perdieron la industria que tenían. Se *desindustrializaron*. En los albores de la Revolución Industrial, Asia y Latinoamérica tenían niveles de actividad industrial más o menos parecidos a los de Europa. Europa experimentó un incremento de casi seis veces en estos niveles entre 1750 y 1913. En ese tiempo, Asia y Latinoamérica vieron un descenso a menos de la tercera parte de su nivel inicial^[9]. En 1900, las naciones en vías de desarrollo solo produjeron más o menos la mitad de bienes

manufacturados que en 1830. Como escribe el historiador económico Paul Bairoch, la fuente de estas estimaciones: «No hay duda posible de que la causa de la desindustrialización en el Tercer Mundo fue el influjo masivo de bienes manufacturados europeos, especialmente textiles, en los mercados de estos países»^[10]. Segundo tanto contra la globalización.

La división internacional de la mano de obra anterior a 1914 enriqueció a los países exportadores de materias primas. Pero al igual que en las economías ricas en petróleo de la actualidad, la riqueza estaba muy concentrada y terminó por asfixiar el desarrollo institucional y productivo. Donde la independencia aún no había llegado, quedó en manos de los poderes metropolitanos. Donde la había, había sido apropiada por un reducido grupo de élites locales.

Argentina, por tomar el ejemplo más claro, llegó a ser una de las economías más ricas del mundo apoyándose en el producto de sus fértiles llanuras, las *pampas*. Por sus elegantes avenidas, sus clubes de polo, su magnífico teatro de la ópera, sus niños educados en Eton y su refinada aristocracia, Buenos Aires podía superar a cualquiera de las principales capitales europeas. Esta riqueza llegó a costa de paralizar su futuro desarrollo económico. La exportación de cereales y ganado, junto a la entrada de capital británico, benefició principalmente a los grandes terratenientes que tenían poco interés en diversificar la economía o construir mejores instituciones para apoyar a los mercados. El contraste con Estados Unidos es instructivo. En este país, los industriales del norte y los agricultores y ganaderos del oeste empezaron a dominar sobre los propietarios de las plantaciones del sur y fomentaron unas instituciones y una industrialización de mayor alcance, amparándose en los altos aranceles a la importación^[11].

La excepción japonesa

Así que la geografía y los recursos naturales determinaban en gran medida los destinos económicos de las naciones en la primera época de globalización. Una excepción importante a esta regla acabaría siendo un

gran estímulo para todos los países dependientes de las materias primas que intentaban acabar con la maldición. Esa excepción fue Japón, la única sociedad no occidental que se industrializó antes de 1914.

Japón poseía muchas de las características de las economías de la periferia. Exportaba principalmente materias primas —seda en bruto, hilo, té, pescado— a cambio de manufacturas, y este comercio tuvo un gran auge después de que se abriera al libre comercio por imposición del contraalmirante Perry en 1854. Abandonada a su propia suerte, su economía habría seguido probablemente los mismos pasos que muchas otras de la periferia. Pero Japón contaba con un grupo autóctono de hombres de negocios y comerciantes patrióticos y con buena formación académica y, lo que es más importante, un gobierno posterior a la Restauración Meiji de 1868 que estaba obsesionado con la modernización económica (y política). Al gobierno le convencían poco las ideas del *laissez-faire* que estaban en boga entre las élites occidentales de la época. En un documento que puede considerarse el primer plan de desarrollo del mundo, los dirigentes japoneses dejaron claro que el Estado tenía un papel importante que desempeñar en el desarrollo de la economía, aunque sus acciones «pudieran interferir con la libertad individual y con las ganancias de los especuladores»^[12].

Muchas de las reformas introducidas por los burócratas Meiji tenían como fin la creación de la infraestructura de una economía nacional moderna: una moneda unificada, ferrocarriles, enseñanza pública, legislación bancaria y de otro tipo. También se dedicó un esfuerzo considerable a lo que hoy llamaríamos «política industrial» —iniciativas públicas cuyo objetivo era estimular la creación de nuevas industrias—. El gobierno japonés construyó y gestionó plantas de propiedad estatal en una amplia gama de sectores industriales, entre ellos el textil de algodón y la construcción naval. A pesar de que muchas de estas empresas resultaron fallidas, tuvieron una importante función, pues sirvieron de ejemplo y formaron a muchos artesanos y gestores que posteriormente ejercerían su profesión en establecimientos privados. Estas empresas acabaron siendo privatizadas, lo que permitió al sector privado construir sobre los cimientos puestos por el Estado. El gobierno

también pagó para emplear a técnicos y tecnología extranjeros en los sectores manufactureros y financió la formación en el extranjero de estudiantes japoneses. Además, a medida que Japón recobraba la autonomía arancelaria en los tratados internacionales, el gobierno aumentó los aranceles a la importación de muchos productos industriales con el fin de fomentar la producción nacional. Estos esfuerzos se dieron sus frutos sobre todo en los textiles de algodón, donde Japón estableció en 1914 una industria de primer orden capaz de desplazar a las exportaciones británicas no solo de los mercados japoneses, sino también de los mercados de sus vecinos asiáticos^[13].

La política militarista y expansionista en vísperas de la Segunda Guerra Mundial desvirtuó estos logros, pero lo que se consiguió en el frente económico demostró que había un camino alternativo. Era posible alejar una economía de su especialización natural en materias primas. El crecimiento económico era posible —incluso si un país empezaba en el lado equivocado de la división internacional del trabajo— si se combinaban los esfuerzos del sector público con las energías de un sector privado vibrante. La clave no era más globalización o menos globalización, sino simplemente la clase de globalización adecuada.

Estas lecciones volverían a aprenderse en las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

El «milagro» del este asiático

Cien años después de que los burócratas Meiji realizaran su primer plan de desarrollo, Japón era una potencia económica con un importante peso específico en las instituciones globales^[14]. Llegó a ser el segundo mayor accionista del Banco Mundial, lo que obligó a los gestores de la institución a prestar más atención a sus puntos de vista. Maski Shiratori, director ejecutivo de Japón en el Banco Mundial, uno de los veinticuatro representantes de países que supervisan las operaciones de la institución, estaba cada vez más incómodo con el consejo que el banco daba a las naciones en vías de desarrollo sobre las políticas que debían seguir. Él y

sus colegas del poderoso Ministerio de Hacienda japonés pensaban que este consejo confiaba demasiado en la preferencia estadounidense por un modelo de libre mercado y quitaba importancia al papel del Estado para estimular la industrialización y el desarrollo. En su opinión, el Banco Mundial no prestaba suficiente atención a las lecciones de la experiencia de desarrollo del propio Japón^[15].

El gobierno japonés presionó al banco para que preparara un estudio del «milagro asiático», y accordó también correr con la totalidad de los gastos. El milagro en cuestión se refería no solo a la experiencia de Japón, sino también al de las otras siete economías del este y el sureste de Asia que habían crecido muy rápidamente desde los primeros años de la década de 1960 —Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur, Malasia, Tailandia e Indonesia—. Todos estos países se habían beneficiado enormemente de sus exportaciones y por tanto de la globalización. Pero ninguno, salvo la colonia británica de Hong Kong, llegó siquiera a estar cerca de ser una economía de libre mercado. El Estado había desempeñado un importante papel de guía y coordinación en todos ellos.

El informe del Banco Mundial se publicó finalmente en 1993 con el título de *El milagro de Asia oriental: crecimiento económico y política pública*. Realizado por un amplio equipo de economistas y asesores, y con casi cuatrocientas páginas de texto, gráficos y análisis estadístico, junto con más de cuarenta estudios de fondo, podía afirmarse que era el análisis más autorizado sobre el tema. Pero, sobre todo, el informe demostró la incapacidad del Banco Mundial para dar un relato coherente de cómo se las habían arreglado las naciones asiáticas para crecer tan rápidamente. Había demasiada intervención estatal en Asia como para que no hubiera tenido un efecto beneficioso, aunque el banco no quiso afirmar que la intervención estatal funcionara. Obsesionado con marcar una diferencia absoluta entre los mercados y la intervención del Estado, el banco no veía que pudieran reforzarse mutuamente. El informe resultante sufría de esquizofrenia y presentaba un argumento profundamente contradictorio.

El análisis de los mercados financieros —redactado por Joe Stiglitz, bien conocido por su escepticismo hacia la liberalización financiera— daba una imagen positiva de los controles de los gobiernos japonés y surcoreano: techos en los tipos de interés, subsidios crediticios destinados a nuevas industrias, y restricciones a los flujos de capital internacionales. Esta parte del informe aceptaba el argumento japonés de que los créditos a la industria avalados por el gobierno habían tenido un papel positivo en la aceleración de la industrialización y el crecimiento. En otros capítulos, en cambio, se argumentaba que las políticas industriales —la promoción de determinadas industrias a través de incentivos públicos— no habían funcionado y no debían favorecerse en otras naciones en vías de desarrollo. Según qué capítulos se lean, se tendrá una visión muy diferente de si los países asiáticos han tenido éxito por los esfuerzos de sus gobiernos por alentar nuevas industrias o a pesar de esos esfuerzos^[16].

La experiencia económica de Asia no cumple con los estereotipos y sin embargo ofrece algo para todos. En efecto, actúa como un estanque que refleja los prejuicios del observador. Si piensa que liberar los mercados es la mejor forma de impulsar el desarrollo económico, encontrará abundantes pruebas de ello. Si piensa que los mercados necesitan la mano firme y autoritaria del gobierno, bueno, hay abundantes pruebas de ello también. ¿La globalización como motor del crecimiento? Los países de Asia oriental son un claro ejemplo. ¿Hay que domar la globalización? Lo mismo. Sin embargo, si se dejan de lado estos argumentos rancios y se escucha el mensaje real que emana del éxito de la región, se descubre que lo que funciona es una combinación de Estado y mercados. La globalización es una fuerza tremadamente positiva, pero solo si se es capaz de domesticarla para que trabaje para uno y no en contra de uno.

Consideremos dos de los países de mayor éxito en la región: Corea del Sur y Taiwán. A finales de la década de 1950, ninguna de estas economías era más rica que los países subsaharianos de África. Corea del Sur se hallaba sumida en la inestabilidad política y prácticamente no tenía industria, había perdido todo lo que tenía en favor de Corea del Norte,

más desarrollada. Taiwán era también una economía predominantemente agrícola que exportaba principalmente azúcar y arroz. La transformación que ambas economías empezaron a experimentar a principios de los años 1960 las pusieron en un camino que las llevaría a ser importantes potencias industriales.

Sus estrategias eran en muchos sentidos como las de Japón. Requerían en primer lugar un gobierno centrado de forma obsesiva en el crecimiento económico. La anterior reforma agraria en los dos países había creado espacio para que el Estado actuara con independencia de las élites terratenientes. Ambos países poseían también un ambicioso motivo geopolítico. Corea del Sur necesitaba crecer para contrarrestar cualquier posible amenaza de Corea del Norte. Taiwán, que ya había renunciado a la idea de reconquistar la China continental, quería adelantarse a cualquier posible amenaza de los comunistas. En muchas partes del mundo, las hostilidades regionales sirvieron de excusa para construir un Estado fuerte a expensas de la economía; pensemos, por ejemplo, en Oriente Próximo. Pero los gobiernos de Corea del Sur y Taiwán comprendieron que lograr sus objetivos políticos y militares requería también un rápido crecimiento económico. En particular, el desarrollo de capacidad industrial y de una base fuerte de exportaciones de productos manufacturados se convirtió en el objetivo principal de las políticas de ambos gobiernos.

Este objetivo se cumplió liberando las energías de la empresa privada. Aunque los dos gobiernos realizaron fuertes inversiones en empresas públicas durante la década de 1960, estas inversiones estaban pensadas para alentar a la empresa privada —proporcionando factores de producción baratos, por ejemplo— y no para sustituirla. Un elemento de esta estrategia requería eliminar los obstáculos a la inversión privada que ahogaban a muchos otros países pobres: impuestos excesivos, corrupción burocrática, infraestructura inadecuada, inflación alta. Estas eran mejoras en lo que hoy llamaríamos «clima inversor».

Igual de importantes eran las políticas intervencionistas —incentivos políticos diseñados para estimular inversiones en manufacturas modernas—. Ambos gobiernos idearon esas industrias como «sectores

prioritarios» y proporcionaron negocios con subsidios generosos. En Corea del Sur, estos tomaron casi siempre la forma de préstamos subsidiados administrados a través del sector bancario. En Taiwán, adoptaron la forma de incentivos fiscales para inversiones en sectores determinados. En ambos países, los funcionarios del Estado desempeñaban a menudo el papel de comadrona de las nuevas industrias: coordinaban las inversiones de las empresas privadas, suministraban el dinero, y apretaban las tuercas o daban dulces según fuera necesario. A pesar de que eliminaron algunas de sus más enormes restricciones a las importaciones, ningún país expuso a sus nacientes industrias a mucha competencia de las importaciones hasta bien entrada la década de 1980. Se protegió al mercado local para permitir que las industrias «recién nacidas» consiguieran suficientes beneficios. Corea del Sur también ponía trabas a las compañías multinacionales que querían instalarse en el país, dejando así el máximo de espacio para que las empresas locales se comprometieran con el aprendizaje tecnológico.

Mientras estas industrias recién nacidas disfrutaban de protección frente a la competencia internacional, se las empujaba a exportar desde el primer día. Esto se lograba con una combinación de subsidios específicos a la exportación y la intensa presión del Estado para asegurarse de que se cumplían los objetivos de exportación. En efecto, a las empresas privadas se les ofrecía un quid pro quo: serían las beneficiarias de la generosidad estatal, pero siempre y cuando exportaran y lo hicieran en cantidades cada vez mayores. Si para conseguir una presencia en los mercados internacionales había que poner al principio precios por debajo de los costes, las consiguientes pérdidas podían recuperarse con los subsidios y los beneficios en el mercado nacional. Pero, y es relevante, estas políticas suponían para las empresas privadas un fuerte incentivo para mejorar su productividad y mantenerse por sí mismas frente a los competidores establecidos en el extranjero^[17].

Se puede ver que esta estrategia de crecimiento ofrecía algo para satisfacer a todos los gustos. Un macroeconomista podría sacar la conclusión de que la estabilidad macroeconómica en forma de baja inflación fue la clave. Un economista laboral podría señalar la

importancia de una fuerza laboral relativamente bien cualificada. Un economista comercial destacaría el alto índice de protección, pero se consolaría con el hecho de que sus efectos inhibidores del comercio se anulaban con los subsidios a la exportación, que ejercían un empuje en sentido contrario. Un economista político subrayaría el papel de un Estado fuerte y su «autonomía» respecto a las élites. El Banco Mundial podría destacar el papel desempeñado por la inversión privada y las exportaciones. Un intervencionista podría alegrarse de la mano firme del Estado para encaminar la inversión privada.

Todos ellos verían el árbol, pero no el bosque. El crecimiento económico requiere un gobierno pragmático dispuesto a hacer lo que sea necesario para dar energía al sector privado. Requiere el uso estratégico de los mercados y la globalización para diversificar la economía nacional y que no dependa de los recursos naturales. Las herramientas e instrumentos concretos necesarios para lograrlo pueden variar y dependerán fuertemente del contexto. Las recetas específicas para el éxito no viajan bien. Es la visión amplia que subyace en ellas lo que es necesario emular.

Estas lecciones se aplicaron correctamente en el caso del desarrollo más asombroso que se ha conocido en el mundo.

A su aire: China y la globalización

La hazaña que logró la economía china habría sido difícil de imaginar si no hubiera sucedido ante nuestros ojos. Desde 1978, los ingresos per cápita en China han crecido a una media del 8,3 % anual, una tasa que implica que los ingresos se han duplicado cada nueve años. Gracias a este rápido crecimiento económico, quinientos millones de personas fueron arrancadas de una pobreza extrema^[18]. Durante el mismo periodo, China pasó de ser casi una autarquía a ser casi el competidor más temido en los mercados internacionales. Que esto sucediera en un país con una total falta de derechos de propiedad privada (hasta hace poco) y

gobernado por el Partido Comunista, no hace más que agrandar el misterio.

La experiencia de China ofrece la prueba convincente de que la globalización puede ser de gran ayuda para las naciones pobres. A pesar de ello también representa el argumento más potente contra la ortodoxia reinante sobre la globalización: —dar importancia a la globalización financiera y a una integración profunda a través de la OMC—. La capacidad de China para protegerse de la economía global resultó crítica para sus esfuerzos por construir una base industrial moderna que, a su vez, pudiera ser apalancada por medio de los mercados internacionales.

La gran oportunidad de China llegó cuando Deng Xiaoping y otros líderes posteriores a Mao decidieron confiar en los mercados y no en la planificación central. Pero su auténtica genialidad radica en el reconocimiento de que las instituciones de apoyo al mercado que construyeran, la mayoría de ellas escandalosamente ausentes en aquel momento, tendrían que poseer características claramente chinas. Los economistas occidentales propondrían regulaciones al estilo europeo o estadounidense para hacer cumplir los contratos, proteger los derechos de propiedad, y liberalizar los mercados y el comercio. Estas ideas se enfrentaban a enormes dificultades prácticas y además violaban, en muchos casos, la doctrina oficial del Partido (como en el caso de la propiedad privada). Pero los líderes chinos, pragmáticamente, experimentaron con soluciones institucionales alternativas. Al menos la mitad de toda la regulación nacional china de primeros a mediados de los años 1980 tuvo explícitamente un estatus experimental^[19]. Por medio de la experimentación, los responsables políticos de China buscaban descubrir soluciones que superaran sus limitaciones y encajaran mejor con las características locales. Las innovaciones institucionales chinas tuvieron un éxito notable. Convirtieron de forma efectiva la debilidad institucional en una ventaja.

En 1978, la economía china era predominantemente rural. Un problema clave al que tuvo que enfrentarse Deng Xiaoping al principio fue cómo dinamizar a los campesinos en un entorno en el que los precios y las cantidades todavía se determinaban según la planificación central.

El Estado fijaba todos los precios y exigía a los campesinos que entregaran al gobierno cantidades determinadas de cereales según el plan. Los campesinos estaban organizados en comunas y se les prohibía vender cualquiera de sus productos en mercados privados. Los alimentos que el Estado obtenía de este modo de las zonas rurales se racionaban luego entre los trabajadores de las áreas urbanas. El sistema garantizaba que los trabajadores recibieran alimento sin coste alguno para el tesoro público. Lo malo era que los campesinos tenían poca motivación para aumentar la producción o hacer más eficiente el uso de la tierra.

Un economista con formación occidental habría recomendado abolir el plan y eliminar todos los controles de precios. Aunque sin las cuotas, los trabajadores urbanos quedarían privados de sus raciones baratas y el gobierno de una fuente importante de ingresos. Con este sistema, hubiera habido masas de trabajadores descontentos en las ciudades y el gobierno habría tenido que recurrir a la impresión de dinero, arriesgándose a una hiperinflación. La solución china a este dilema fue poner un sistema de mercado encima del plan. Se abolieron las comunas y se restauraron las explotaciones familiares; pero la tierra siguió siendo propiedad del Estado. También se mantuvieron las entregas obligatorias de cereales a precios controlados; pero una vez completada su cuota estatal, los campesinos podían vender sus excedentes a precios determinados por el mercado. Este régimen de dos vías dio a los campesinos incentivos basados en el mercado y, sin embargo, no desposeyó al Estado de sus ingresos ni a los trabajadores urbanos de sus alimentos baratos^[20]. La productividad agrícola aumentó bruscamente, generando la primera fase del crecimiento de China posterior a 1978.

Otro problema era cómo proporcionar una apariencia de derechos de propiedad cuando el Estado seguía siendo el dueño último de todo. La privatización habría sido el camino convencional, pero fue descartada por la ideología del Partido Comunista Chino. Una vez más, fue una innovación la que vino al rescate. Las empresas de pueblos y aldeas resultaron extraordinariamente adecuadas para estimular la inversión privada nacional. No eran propiedad de entidades privadas ni del gobierno central, sino de los gobiernos locales (pueblos o aldeas). Las

empresas de pueblos y aldeas producían prácticamente toda la gama de productos, desde bienes de consumo hasta bienes de capital, y fueron la punta de lanza del crecimiento de la economía china desde mediados de los años 1980 hasta mediados de la década de 1990.

La clave de su éxito fue que los gobiernos locales estaban dispuestos garantizar la prosperidad de sus empresas ya que su participación en ellas les generaba ingresos sustanciales. Las autoridades locales otorgaban a los emprendedores privados una libertad considerable y también los protegían de las amenazas —las más críticas, de los propios jefes locales del Partido—. Este sistema acababa proporcionando a los empresarios unas condiciones mejores que tener los derechos de propiedad y luego confiar en que los tribunales locales —que eran débiles y corruptos— hicieran cumplir estos derechos. Muchas antiguas economías socialistas han descubierto en sus carnes que la reforma de los derechos de propiedad a menudo acaba en papel mojado porque los tribunales locales eran demasiado frágiles para hacer cumplir las nuevas normas. Como subraya Yingyi Qian, economista de la Universidad de California en Berkeley, los derechos de propiedad eran mucho más seguros cuando estaban respaldados por la participación del gobierno local que si hubieran estado bajo un régimen convencional de derechos de propiedad privada^[21].

La estrategia de China para abrir su economía al mundo también fue diferente de lo que proponía la teoría habitual. La lista típica de recomendaciones para los países que persigan estos objetivos incluye: supresión de contingentes a las importaciones; reducción de los aranceles a las importaciones y su variedad, y hacer convertible su moneda en todas las transacciones comerciales. Valoradas desde esta perspectiva, las políticas chinas dan la idea de un país en pésimas condiciones, no de un país que se ha convertido en una formidable competencia en los mercados mundiales. Resumiendo, China se abrió muy gradualmente, y sus reformas significativas fueron por detrás de su crecimiento (en exportaciones e ingresos totales) al menos durante una década, si no más. Los monopolios comerciales del Estado se desmantelaron relativamente pronto (a partir de finales de la década de

1970), sustituidos por un conjunto complejo y muy restrictivo de aranceles, barreras no arancelarias, y licencias que restringían las importaciones. Estas no se relajaron sustancialmente hasta comienzos de la década de 1990.

Los dirigentes chinos se resistieron al consejo convencional de que abrieran su economía, porque eliminar las barreras a las importaciones habría obligado a muchas empresas públicas a cerrar sin haber dado tiempo a nuevas inversiones en actividades industriales. El empleo y el crecimiento económico se habrían resentido y la estabilidad social habría resultado amenazada. Los chinos decidieron experimentar con mecanismos alternativos que no presionaran en exceso las estructuras industriales existentes. En particular, confiaron en las zonas económicas especiales para generar exportaciones y atraer inversiones extranjeras. Las empresas de estas zonas operaban bajo reglas diferentes a las aplicadas en el resto del país; tenían acceso a unas mejores infraestructuras y podían importar materias primas y otros factores de producción libres de impuestos. Las zonas económicas especiales generaban suficientes incentivos para las inversiones orientadas a la exportación sin que sufrieran las empresas públicas.

Lo que impulsó el crecimiento de China, junto a estas innovaciones institucionales, fue su drástica transformación productiva. La economía china se orientó hacia fabricaciones y exportaciones de alta productividad, lo que nadie hubiera esperado de un país pobre y con abundante mano de obra como China. Al final de la década de 1990, la cartera de exportaciones de China era similar a la de un país con un nivel de ingresos per cápita al menos *tres veces más alto* que el de China^[22].

Esto no fue el resultado de unos procesos naturales orientados por el mercado, sino del impulso decidido del gobierno chino. Sin duda, los bajos costes laborales ayudaron a China a exportar, pero no lo fueron todo. En sectores como la electrónica de consumo y los repuestos para automóviles, China obtuvo aumentos de productividad fabulosos y alcanzó a países con niveles de ingresos mucho más altos. Además, China dejó claramente de ser solo un montador de componentes. Cada vez más, la producción se fue integrando y la cadena de suministros se

trasladó de los países más ricos a China, donde también se realizaba el ensamblaje.

La inversión extranjera desempeñó un papel clave en la evolución de los sectores industriales de China. Entre las empresas eran las más productivas, eran fuente de nuevas tecnologías y dominaban las exportaciones. Las zonas económicas especiales donde podían operar los fabricantes extranjeros con buenas infraestructuras y un mínimo de molestias merecen un reconocimiento considerable. Pero si China daba la bienvenida a las empresas extranjeras, lo hacía siempre con el objetivo de impulsar sus capacidades nacionales.

El gobierno chino tomó una serie de decisiones para asegurarse de que se llevara a cabo la transferencia tecnológica y surgieran agentes nacionales potentes. Al principio confió predominantemente en empresas nacionales propiedad del Estado. Más tarde, el gobierno se valió de una serie de incentivos y desincentivos. En la producción de teléfonos móviles y ordenadores, se requería que los inversores extranjeros formaran sociedades conjuntas con empresas locales. En la fabricación de vehículos, el gobierno exigía que las compañías automovilísticas invertieran en el mercado nacional para conseguir un nivel relativamente alto de contenido chino en un periodo de tiempo breve (generalmente el 70% en tres años^[23]). Esto obligaba a estas compañías a trabajar muy cerca de los suministradores locales para asegurarse de que su tecnología y calidad cumplían estas exigencias. Se protegía a los mercados nacionales para atraer inversores que buscaban una gran base de clientes, y no solo a los que buscaban ahorrar costes. La débil aplicación de las leyes de protección intelectual permitía que los fabricantes nacionales aplicaran un proceso de ingeniería inversa e imitaran las tecnologías extranjeras con poco temor a ser demandados. Se dio una libertad considerable a las ciudades y provincias para diseñar sus propias políticas de estímulo y apoyo, lo que dio lugar a la creación de núcleos industriales en Shanghai, Shenzhen, Hangzhou y otros lugares^[24].

Muchas compañías chinas creadas con los esfuerzos del gobierno fracasaron. Los informes de política industrial en China señalan la baja

productividad y la baja absorción de tecnología de muchas empresas públicas así como la falta de coordinación (entre ministerios así como entre los diferentes niveles del gobierno) que caracteriza las políticas chinas^[25]. Pero al igual que en Japón un siglo antes, los esfuerzos del Estado desempeñaron un papel importante en la preparación de trabajadores y mandos y en la creación de efectos demostración. ¿Habría sido capaz China de crear una empresa como Lenovo, que llegó a ser grande y a dar suficientes beneficios como para adquirir la unidad de PC de IBM en 2004, sin el apoyo y la ayuda financiera del Estado?

Además, del mismo modo que en otras áreas, la actitud del gobierno fue pragmática y abierta a intentar nuevos procedimientos cuando los anteriores fracasaban. Un caso bien conocido es el del temprano desarrollo del sector de la televisión que, en la década de 1980, constaba de más de cien empresas con series de producción cortas y unos costes altos. En la década de 1990, este sector estaba ya consolidado gracias a los esfuerzos de los gobiernos locales y los líderes nacionales, que obligaron a realizar fusiones y a crear sociedades conjuntas con empresas extranjeras. Este cambio de rumbo político condujo a la rápida gestación de un sector rentable orientado a la exportación^[26].

Muchas de estas políticas iniciales hubieran chocado con las reglas de la OMC, que prohibía los subsidios a la exportación y toda discriminación en favor de las empresas locales —si China hubiera sido miembro de la organización—. Los responsables políticos chinos no estaban sujetos a reglas externas sobre la conducta de la política comercial e industrial y podían proceder con toda libertad a la industrialización del país. Cuando China se unió a la OMC en 2001, ya había creado una potente base industrial que, en su mayor parte, no necesitaba protección ni cuidados. China redujo sustancialmente sus aranceles para preparar su ingreso en la OMC, de unos niveles altos a principios de la década de 1990 (una media en torno al 40%) a números de una sola cifra en 2001. Muchas otras políticas industriales fueron eliminándose gradualmente.

No obstante, China aún no estaba preparada para dejar que el tira y afloja de los mercados globales determinara el destino de sus industrias.

Empezó a apoyarse cada vez más en una tasa de cambio competitivo que era, a todos los efectos, un subsidio a estas industrias. Con la intervención en los mercados de divisas e impidiendo los flujos de capital a corto plazo, el gobierno evitó que su moneda (el yuan) se apreciara, lo que habría sido la consecuencia natural del rápido crecimiento económico de China. Las políticas industriales explícitas dieron paso a una política industrial implícita a través de la política monetaria. El yuan ha estado infravalorado alrededor del 25 % en los últimos años, lo que supone un subsidio de hecho a los sectores orientados a la exportación (y a las empresas que compiten con las importaciones) de una magnitud equivalente^[27]. Una vez más, China sometió las reglas de la globalización a sus propias necesidades. Puesto que ni un tipo de cambio flotante ni la libre movilidad del capital habrían ayudado a su desarrollo económico, China simplemente no lo permitió. Su desacato a estas «reglas» acabó convirtiéndose en una grave fuente de conflictos, en particular con Estados Unidos. Volveré a este conflicto en el capítulo 12, ya que el papel cada vez mayor de China en la economía mundial hace que su política económica exterior sea uno de los asuntos más espinosos a los que va a tener que enfrentarse el mundo en los años venideros.

Resumiendo, los responsables políticos chinos conservaban su espacio de maniobra y lo explotaban hábilmente. Dieron a los mercados y a los incentivos privados un papel mucho mayor, pero lo hicieron de forma que se adaptaba a la realidad económica nacional y respetaba los condicionamientos políticos e ideológicos, las normas internacionales no encajaban en sus necesidades, así que sus reformas adoptaron necesariamente características nada ortodoxas. Se resistieron a la disciplina internacional y se sometieron a ella solo una vez que su economía había llegado a ser lo suficientemente fuerte. De otro modo les habría resultado muy difícil diversificarse respecto a la agricultura y otros productos tradicionales. China (como Corea del Sur y Taiwán antes que ella) jugó a la globalización con las reglas de Bretton Woods y no con las reglas posteriores a 1990 de integración profunda.

El imperativo de la diversificación

Te conviertes en lo que fabricas. Ese es el inevitable destino de las naciones. Si te especializas en productos básicos y materias primas, te quedas atascado en la periferia de la economía mundial. Serás rehén de las fluctuaciones de los precios mundiales y sufrirás las reglas de un pequeño grupo de élites locales. Si puedes abrirte camino en los productos manufacturados y otros productos comerciales modernos, tal vez se te allane el camino para convergir con los países ricos del mundo. Tendrás mayor capacidad para resistir los vaivenes de los mercados mundiales, y conseguirás las instituciones representativas con base amplia que una creciente clase media exige, en lugar de las instituciones represivas que necesitan las élites para ocultarse tras ellas.

La globalización agrava el dilema porque hace más fácil que los países caigan en la trampa de los productos básicos. La división internacional del trabajo hace que te sea posible producir poco más aparte de productos básicos, si eso es lo que quieres hacer. Siempre podrás importar todo lo demás de los países ricos. Al mismo tiempo, la globalización también aumenta las recompensas de la estrategia alternativa, como muestran ampliamente las experiencias de Japón, Corea del Sur, Taiwán y China. Un gobierno comprometido con la diversificación económica y capaz de dinamizar a su sector privado puede impulsar tasas de crecimiento que habrían sido impensables en un mundo que no gozara de la globalización.

En principio, los mercados que funcionan bien —tanto nacionales como globales— deberían ayudar a los países a subir del escalón de los productos básicos al de las nuevas industrias, sin que tuvieran que ser empujados por sus gobiernos. Muchos economistas creen que esta transición no necesita que le echen una mano más que para garantizar que los mercados puedan hacer su trabajo. Pero en la práctica existen demasiadas cosas que pueden ir mal. Aprender nuevas tecnologías e invertir en productos nuevos es un proceso difícil que tropieza con muchos obstáculos si un país no está de antemano predisposto para conseguirlo.

En particular, la industrialización requiere el desarrollo de capacidades sociales que tienen efectos sobre el conjunto de la economía: adaptación de las tecnologías extranjeras a las condiciones locales, adquisición de los niveles de cualificación necesarios, creación de factores especializados para la producción, coordinación de las inversiones complementarias en áreas diversas. En todos estos casos, los beneficios sociales exceden a las ganancias captadas por los actores privados, dando lugar a lo que los economistas denominan «externalidades positivas». A los mercados no se les da muy bien proporcionar las señales adecuadas más allá de la rentabilidad privada a corto plazo. Si se los abandona a su suerte, proporcionan menos incentivos de los necesarios para promover los necesarios aumentos de productividad. Es por esto que, en palabras de Josh Lerner, experto en innovación en la Harvard Business School, «prácticamente cada centro de actividad emprendedora de alta tecnología del mundo, en la actualidad, tuvo su origen en la intervención proactiva del gobierno»^[28].

Los beneficios de la globalización llegan a los que invierten en capacidades sociales nacionales. A su vez, estas inversiones requieren cierto grado de apoyo a las empresas nacionales: aranceles protectores, subsidios, monedas infravaloradas, financiación barata y otras clases de ayudas públicas que aumenten las ganancias de introducir nuevas líneas de negocio sin cerrar la economía al mundo exterior. Si el resto del mundo no crea empleos de alta productividad para tus trabajadores, no te queda más opción que crear tú mismo esos empleos. El modelo de integración global profunda ignora este imperativo. Restringiendo, en nombre de un comercio más libre, el ámbito de las políticas industriales necesarias para reestructurar y diversificar las economías nacionales, se debilita la globalización como fuerza positiva para el desarrollo.

Puede parecer el colmo de la paradoja máxima que obtener las ganancias de la globalización pueda necesitar un aumento, en vez de un descenso, de los costes de transacción internacionales, pero la paradoja es más aparente que real. Un mundo complicado requiere políticas de zorro. En esto no hay más contradicción que cuando montamos una

mosquitera en una ventana abierta; en un mundo perfecto no habría mosquitos y no necesitaríamos mosquiteras.

¿Por qué los ejemplos de Asia oriental no han sido seguidos por más países? ¿Cuáles han sido las dificultades de emular sus estrategias? ¿Por qué decenas de países de África y otros lugares siguen atascados en la pobreza, incapaces de hacer la transición a unas industrias y servicios modernos? Lamentablemente, muchos de estos países tienen gobiernos con escaso interés real por el desarrollo. Es poco probable que estos gobiernos impulsen los cambios económicos que amenazarían su mantenimiento en el poder.

Pero la política no es más que una parte de la respuesta a estas preguntas. No podemos entender las frustraciones del resto del mundo sin reconocer el protagonismo de los economistas. Los economistas han sido responsables de las narrativas que interpretan los éxitos y fracasos del desarrollo, narrativas que a su vez han inspirado las políticas en muchas partes del mundo. Los economistas han sido los árbitros finales de la forma de esas narrativas, de cuáles iban a sobrevivir, y de cómo se iban a difundirse. Como veremos en el capítulo siguiente, no siempre han acertado.

El fundamentalismo del comercio en los trópicos

En marzo de 1960, James Meade, catedrático de Cambridge y futuro Premio Nobel por sus investigaciones en economía internacional, viajó a la colonia británica de Mauricio con un pequeño grupo de economistas. La isla se estaba preparando para la independencia que adquiriría en 1968. Los británicos estaban preocupados por las perspectivas del país una vez tuviera que gobernarse sin el apoyo de Londres. Meade, economista de orientación izquierdista y admirador de Keynes, había sido invitado por el gobernador colonial de la isla para que evaluara la economía e hiciera propuestas para su desarrollo futuro.

Meade era partidario de una economía práctica y de sentido común y al final sus recomendaciones reflejarían este pragmatismo. Sin embargo, tres décadas después de su viaje a Mauricio, la teoría económica del desarrollo era irreconocible y estaba dominada por una visión que elevaba el libre mercado y el libre comercio por encima de todo. Las propuestas centrales de Meade y sus contemporáneos —la necesidad de adaptar las reformas a las circunstancias locales y la necesidad de adoptar políticas proactivas de gobierno para estimular la transformación estructural— se habían dejado de lado. Solo recientemente se han redescubierto las propuestas de este tipo y están siendo reincorporadas al pensamiento económico sobre la mejor estrategia de desarrollo. Este capítulo narra esta extraña historia de pérdida y recuperación (parcial) del sentido común.

El despertar de una pesadilla maltusiana

Mauricio es una isla situada frente a la costa de África, a unos novecientos kilómetros de Madagascar. Su población se compone de una mezcla de descendientes de africanos (criollos), indios (indomauricianos), franceses (francomauricianos) y chinos (sinomauricianos) —una combinación de etnias, lenguas y religiones que podría describirse como «interesante» o «explosiva», según de qué lado de la cama te levantes por la mañana—. Cuando Meade visitó Mauricio, el país era extremadamente pobre. La economía dependía completamente del cultivo del azúcar, que empleaba a más de la tercera parte de la mano de obra y generaba la única exportación del país.

Además, la isla se enfrentaba a la amenaza de una explosión demográfica. Gracias sobre todo a la eliminación de la malaria con las políticas coloniales de salud pública, la tasa de crecimiento de la población había subido de aproximadamente el 0,5% anual nada más terminar la Segunda Guerra Mundial a cerca del 3% en el momento de la visita de Meade. Las previsiones indicaban que la población de la isla aumentaría de 600 000 a 3 000 000 al final del siglo XX. «Esto», escribió Meade entonces, «es una perspectiva verdaderamente aterradora»^[1].

El problema, como observó Meade, era que una mayor población ejercería una gran presión sobre la escasa tierra cultivable y haría descender el nivel de vida. El azúcar y otros productos agrícolas nunca podrían absorber ese aumento de mano de obra. La emigración era, en el mejor de los casos, una solución parcial, y la inversión local se veía limitada por la pequeña escala del ahorro nacional. Las divisiones étnicas y sociales de la isla hacían de un problema ya difícil, un problema casi sin solución. «Sería difícil con las actitudes actuales en Mauricio», observó Meade, «pensar que un hombre con tino para los negocios (que podría ser chino) dirigiera una empresa para la que un rico (que podría ser indio) hubiera proporcionado el capital para explotar la idea imaginativa de un ingeniero (que podría ser de origen europeo)»^[2].

Aunque era pesimista, Meade no se rindió. La solución era crear un gran número de oportunidades de empleo en industrias ligeras que

necesitaran mucha mano de obra. Un elemento de su estrategia exigía restringir los aumentos salariales para garantizar que no se desincentivara el establecimiento de industrias de este tipo. Otro elemento abogaba por coordinar los esfuerzos del gobierno para estimular la creación de nuevas industrias. Como la isla tenía pocas industrias, necesitarían empezar de cero, y eso requería un gobierno activo.

Meade recomendó la formación de un Consejo de Desarrollo Industrial que, tras consultar al sector privado, buscaría nuevas oportunidades de inversión y concedería vacaciones fiscales y otros incentivos a las empresas con mayor perspectiva de creación de empleo. Abogó por la creación de polígonos industriales con la infraestructura adecuada que alquilarían a bajo coste fábricas y talleres a empresas. Meade entendía que los fabricantes de Mauricio podían superar las limitaciones del pequeño mercado nacional exportando al mundo, —igual que estaban empezando a hacer los tigres asiáticos—. Pero pensó que estas «industrias recién nacidas» iban a necesitar que se las alimentara hasta que pudieran competir por sí solas. Recomendó aranceles a la importación moderadamente altos que protegieran las industrias nacientes de la competencia extranjera.

Para Meade, la clave del futuro de Mauricio radicaba en la diversificación económica y en el desarrollo de nuevas industrias. La isla no podía seguir siendo una economía de monocultivo: debía invertir en manufacturas, aliviando así la presión de la población sobre la tierra y estableciendo la base para un futuro crecimiento. También sabía que una transformación de este tipo no iba a ser automática; necesitaría la ayuda del gobierno. Las fuerzas del mercado necesitarían el complemento de los programas públicos destinados a sostener las nuevas industrias. La política industrial tenía que ser parte de la estrategia de desarrollo.

A pesar de sus comienzos desfavorables, Mauricio llegaría a ser una de las pocas historias de éxito de África. Con el correr del tiempo, los productos textiles y la confección sustituyeron al azúcar como principal exportación de la isla. Una democracia política vibrante fue capaz de contener las tensiones étnicas latentes bajo la superficie. Y la pesadilla de la explosión demográfica nunca tuvo lugar. El rápido crecimiento

económico no solo creó puestos de trabajo, también hizo bajar la fecundidad. La población de la isla era de 1,2 millones de personas en el año 2000, una fracción de los tres millones que Meade había previsto. La isla se convirtió en un país de ingresos medios-altos, con un nivel de ingresos similar al del sureste europeo. La estrategia trazada por Meade tuvo mucho que ver con este éxito, aunque no se siguieron todas sus recomendaciones. En particular, los sucesivos gobiernos mauricianos encontraron difícil mantener el tope salarial y optaron por comprar la paz social mediante generosos programas sociales y acuerdos salariales a escala nacional que dieron a los trabajadores organizados una voz fuerte en la mesa de negociaciones. Pero las propuestas de Meade sobre promoción industrial sí llegaron a convertirse en la política gubernamental en la década siguiente. La industria nacional recibió subvenciones importantes y protección frente a las importaciones. Al final de la década de 1960 ya se había creado un grupo sustancial de empresas en el sector de la industria ligera destinadas al mercado nacional. En 1970, el gobierno empezó también la promoción de empresas orientadas a la exportación, principalmente en el sector de la confección, con un programa de zonas de libre comercio de gran éxito, utilizando incentivos fiscales, exenciones de impuestos a las importaciones necesarias y reglas laborales más flexibles. La actividad industrial recibió estímulos adicionales a través de un número de devaluaciones de la moneda en la década de 1980.

Estos dos segmentos industriales —uno orientado al mercado nacional y el otro a la exportación— coexistieron durante bastante tiempo. Hasta principios de la década de 1990, Mauricio seguía siendo una de las economías más protegidas del mundo, a pesar de la prosperidad de las zonas de libre comercio y el rápido crecimiento de las exportaciones^[3]. Al sector protegido no le iba tan bien como a las zonas de libre comercio; pero tal como Meade había anticipado, era una importante incubadora de empresas en la industria moderna. De hecho, el crecimiento de las zonas de libre comercio recibió el impulso no simplemente de inversores y de tecnología exterior, sino también de capital y empresarios nacionales. A diferencia de zonas similares de otros

países, los inversores y empresarios nacionales participaban activamente en las zonas de libre comercio de Mauricio^[4]. Esto ayuda a explicar por qué tuvo mucho más éxito que políticas similares en otros países.

Hoy, Mauricio cuenta con una economía abierta con una fuerte base manufacturera, pero se enfrenta a las amenazas de las siguientes etapas de diversificación. El sector de la confección ya no impulsa la economía, a consecuencia del aumento de los salarios y la presión competitiva de los productores de bajo coste en el mercado internacional. Potenciar el crecimiento requiere una estrategia nueva.

¿Qué recomendaría un James Meade de nuestros días?

El turno de los revisionistas

La opinión de los economistas sobre política del desarrollo dio un extraño giro en las décadas posteriores al informe Meade. Durante las décadas de 1950 y 1960, la mayoría de los economistas que estudiaban el subdesarrollo, como se decía entonces, aceptaban que las industrias recién nacidas necesitaban ser alimentadas y que el papel del gobierno era importante. Había mucho, incluso excesivo, escepticismo sobre los mercados y la globalización. Los economistas del desarrollo más destacados en aquel momento, tales como W. Arthur Lewis, Raul Prebisch, Paul Rosenstein-Rodan y Albert Hirschman, tenían sus diferencias, naturalmente. Pero ninguno hubiera defendido que el comercio libre y un gobierno pequeño fueran el mejor modo de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos^[5]. Las lecciones de la Gran Divergencia durante el siglo XIX —la división del mundo entre un núcleo industrial rico y una periferia pobre productora de materias primas— estaban claras para todos.

En la década de 1980, el punto de vista dominante entre los expertos del desarrollo estadounidenses y sus seguidores había cambiado drásticamente. El Estado pasó de ser el promotor del crecimiento económico a ser el principal obstáculo que lo bloqueaba. La división

internacional del trabajo se transformó de amenaza en salvación. Durante la década de 1990, se añadió al paquete el entusiasmo por la libre movilidad del capital, como hemos visto en el capítulo anterior. Esta narrativa infundió a las agencias del desarrollo, como el Banco Mundial, un nuevo sentido de misión y cambió el tipo de asesoramiento que proporcionaban.

Una temprana versión de este paquete revisionista fue codificado en el llamado Consenso de Washington. Acuñado en 1989 por el economista John Williamson, el término se refería originalmente a algunos elementos comunes de las reformas en las que los países latinoamericanos estaban embarcados en aquel momento. La lista original de Williamson contenía diez reformas específicas con un fuerte énfasis en la desregulación, la liberalización comercial y financiera, la privatización, en evitar la sobrevaloración de la moneda, y en la disciplina fiscal. Con el tiempo, el Consenso de Washington se transformó en un planteamiento más doctrinario, un mantra para los superliberalizadores. Aunque Williamson tenía dudas sobre la globalización financiera, la liberalización del mercado de capitales pronto se incorporó también al paquete, con gran disgusto por su parte^[6].

A mediados de la década de 1990, pocos recordaban los elementos concretos de la lista original de Williamson, pero todos sabían que ese nombre, Consenso de Washington, se refería a una política económica que podía resumirse en tres palabras: estabilizar, liberalizar y privatizar. El mismo Williamson, que era un economista moderado, acabaría siendo objeto de insultos por ser el creador de este «dogma neoliberal». En mis viajes por países en vías de desarrollo durante los años 1990, me llamó la atención el fervor ideológico con el que los responsables políticos, especialmente los de Latinoamérica, habían abrazado estas políticas como única senda para la salvación económica. Lo que en Asia oriental era un respeto pragmático a la importancia de los incentivos que proporcionan los precios y los mercados internacionales, se había transformado en una especie de religión.

El gran apaño

En el fondo, el atractivo del Consenso de Washington radicaba en la simple narrativa sobre el poder de la globalización para sacar de la pobreza a los países en vías de desarrollo. Pero en vez de promover las estrategias pragmáticas que China y otros habían empleado con el fin de desarrollar las posibilidades industriales nacionales, los defensores de esta narrativa hacían hincapié en el papel crucial de la apertura a la economía global. Los países pobres seguían siendo pobres, argumentaban, porque sus mercados nacionales eran pequeños y estaban plagados de ineficiencias creadas por las interferencias de los gobiernos en un comercio libre. Dejad que estos países se abran a los mercados e inversiones internacionales, seguía el razonamiento, y surgirá una marea comercial que los sacará de la pobreza. Lo que estaba en juego ya no eran unas ganancias de eficiencia relativamente menores —el argumento convencional de las ganancias del comercio—, sino una rápida convergencia con el nivel de vida en los países ricos.

La apoteosis de este movimiento llegó con un artículo publicado en 1995 por el eminentе economista Jeffrey Sachs y su coautor, Andrew Warner, ambos en Harvard en aquel momento^[7]. Era un artículo largo y complejo, lleno de detalles sobre la reforma económica en las naciones en vías de desarrollo y la evolución histórica de la globalización. Pero el núcleo del artículo era un análisis estadístico con un sorprendente descubrimiento. Sachs y Warner dividieron los países en dos grupos: los que estaban abiertos al comercio internacional y los que no. Su resultado principal fue que los países del primer grupo habían crecido 2,45 puntos porcentuales más rápidamente a largo plazo (en términos per cápita) que los del segundo. Esta cifra es enorme. Significaba que un país en vías de desarrollo que estaba creciendo a, digamos, el 2 % anual, podía más que duplicar su tasa de crecimiento con solo abrirse al mercado internacional.

Igual de sorprendente fue que el análisis de Sachs y Warner implicaba que se podía lograr este crecimiento al margen de lo deficientes que fueran las políticas nacionales o de lo grandes que fueran las demás desventajas. Un gobierno desastroso, por ejemplo, o una fuerza laboral

poco cualificada tenían poca importancia. Podías ser extremadamente pobre y tener poca industria, pero esos factores tampoco importaban. Con solo bajar las barreras al comercio se impulsaría el crecimiento^[8].

Estos resultados dependían del método que habían empleado Sachs y Warner para clasificar a los países en «cerrados» y «abiertos»^[9]. Por ejemplo, países de crecimiento rápido, tales como Corea del Sur, Taiwán, Indonesia y Mauricio, se consideraron abiertos aunque habían mantenido altas barreras a las importaciones en la década de 1980 y no las redujeron hasta haber adquirido unas capacidades industriales significativas. El propio Sachs parecía tener una opinión mucho más matizada al poner mayor énfasis en la importancia de fomentar las exportaciones de productos manufacturados que en la propia liberalización del comercio^[10]. Eso, sin embargo, no era el centro del análisis estadístico. El mensaje que los tecnócratas y los responsables políticos hallaron en el estudio estaba dicho bien alto y claro: si quieres llegar al nivel de vida de las naciones avanzadas, no existe instrumento más potente que reducir tus aranceles a la importación y relajar las demás restricciones al comercio^[11].

La conversión era tan completa que se hacía difícil comprender por qué la generación anterior de economistas había sido tan escéptica con el comercio y tan favorable a la intervención del gobierno. En un artículo de homenaje al nuevo consenso, Anne Krueger, uno de sus principales arquitectos, se preguntaría cómo se había podido «abandonar [tan] alegramente» el principio de la ventaja comparativa. «Con perspectiva», escribió, «es casi increíble que un número tan alto de economistas pudieran haberse desviado tanto de los principios básicos del comercio internacional»^[12]. Ningún economista occidental relevante con buena reputación profesional durante las décadas de 1980 y 1990 habría soñado con desarrollar un plan como el de James Meade; de haberlo hecho, se le habría considerado un proteccionista chiflado.

El trabajo de Sachs-Warner y otros, muchos de ellos realizados por el Banco Mundial, se convirtieron en una potente artillería en la campaña de las agencias de desarrollo y de los tecnócratas para cambiar la estrategia del desarrollo. Ellos impulsaron una obsesiva campaña por la

globalización sobre los responsables políticos de los países en vías de desarrollo. El nuevo consenso convirtió el comercio internacional y la inversión extranjera en el criterio definitivo para juzgar la idoneidad de las políticas económicas y sociales nacionales —una deformación clave producida por la búsqueda de la hiperglobalización—. El mejor argumento para solucionar cualquier mal nacional —fuera el crimen, la corrupción, la deficiente infraestructura o la baja cualificación de la fuerza de trabajo— era que no hubiera interferencias en la integración en la economía mundial^[13]. Bastaba mencionar los «sentimientos del inversor extranjero» o la «competencia en los mercados internacionales» y los responsables políticos prestaban atención inmediatamente. La búsqueda de la globalización pasó a sustituir a la estrategia del desarrollo y se convirtió en un fin en sí misma, en lugar de una oportunidad de ser explotada estratégicamente.

Hubo voces escépticas dentro del mundo académico, pero pocos mostraron interés en enfrentarse en el mundo real con esta manía por la globalización. Muchos economistas dirían en privado que los estudios que atribuían el fuerte crecimiento al comercio abierto carecían de credibilidad. Pero no querían que pareciera que defendían el proteccionismo. Puede que los revisionistas hubieran exagerado muchísimo los efectos de la liberalización del comercio, pero ¿y qué? Tal vez las políticas de desarrollo se centraran excesivamente en torno al comercio internacional y a los acuerdos comerciales, pero, una vez más, ¿y qué? Cualquier cambio a favor de las políticas de libertad de comercio era beneficioso.

Cuando en el año 2000 presenté una crítica al estudio de Sachs y Warner y otros trabajos similares ante un grupo de profesores, el recibimiento fue emblemático. Un destacado economista me interrumpió para preguntar: «¿Por qué haces esto?». Me dejó perplejo. Los economistas son gente a la que le gusta el debate, y yo estaba acostumbrado a que se cuestionaran mis métodos o mis demostraciones, pero no me había topado antes con tal incredulidad. La idea del libre comercio como motor del crecimiento había llegado a ser hasta tal punto

una vaca sagrada que era necesario cuestionar los motivos de quien la pusiera en duda^[14].

Cuando los hechos no son lo que parecen

El fundamentalismo resultaba atractivo a muchos porque la evidencia de la posguerra parecía confirmarlo en apariencia. El fenomenal crecimiento de Corea del Sur, Taiwán y otras naciones del sur y el este de Asia en los mercados internacionales había enterrado la idea, común en las décadas de 1950 y 1960, de que las empresas de los sectores industriales nacientes, en los países pobres, no responderían a los incentivos comerciales o seguirían siendo demasiado débiles para prosperar en los mercados globales. El propio Meade había sido bastante pesimista sobre las perspectivas de exportación de Mauricio. Pero los revisionistas fueron mucho más allá. Interpretaron que la experiencia de Asia oriental era un triunfo de los mercados sobre los gobiernos y del libre comercio sobre el comercio regulado. Se ignoraban las numerosas intervenciones de los gobiernos o se buscaban complicadas explicaciones para demostrar que estas se anulaban unas a otras, dando lugar a resultados a los que habrían llegado los mercados dejados a su suerte^[15]. Como último argumento, los revisionistas argumentaban que las economías de Asia oriental hubieran crecido incluso más rápidamente sin las intervenciones de los gobiernos. Hemos visto las dificultades de este análisis reflejadas en el informe del Banco Mundial sobre *El milagro de Asia oriental*, como vimos en el capítulo anterior.

El diagnóstico equivocado de la experiencia de países como Brasil, México y Turquía, que habían seguido estrategias más introvertidas, era igualmente problemático. A diferencia de los países de Asia oriental y Mauricio, estos países no habían fomentado las exportaciones, confiando sobre todo en su mercado nacional para impulsar el crecimiento, manteniendo regímenes comerciales tremadamente restrictivos hasta bien entrada la década de 1980. Esta fue la estrategia de la

«industrialización por sustitución de importaciones» (ISI) y llegó a ser el modelo dominante en Latinoamérica, Oriente Próximo, África y partes de Asia, en especial la India desde los años 1930 y su posterior independencia. Como indica el nombre, la estrategia se centraba en sustituir productos previamente importados —al principio artículos de consumo sencillos, pero al final también productos de capital más sofisticados— por la producción nacional. Este objetivo se iba a conseguir a través de un conjunto de intervenciones gubernamentales en forma de protección frente a las importaciones, subsidios crediticios, incentivos fiscales e inversión pública. Esta estrategia ponía poca confianza en la capacidad de las empresas del país para exportar y competir en los mercados internacionales.

Los revisionistas pintaban un panorama sombrío de los resultados de la ISI. Al no aprovechar los mercados internacionales y dar al Estado un papel demasiado grande, argumentaban, estos países habían perjudicado gravemente su desarrollo. Una vez más, se excedieron en sus conclusiones. Desde luego, era fácil desenterrar historias de terror sobre los excesos del proteccionismo y la intervención del Estado. En algunos casos, las barreras comerciales habían distorsionado tanto los incentivos a la inversión que los empresarios privados consideraron provechoso establecer plantas donde el coste de los factores excedía al valor de lo que producían^[16]. Algunos países, sobre todo Argentina y la India, sí tuvieron resultados deficientes.

Con todo, el resultado global de la ISI fue bastante impresionante. Brasil, México, Turquía y otros muchos países en vías de desarrollo de Latinoamérica, Oriente Próximo y África, experimentaron tasas de crecimiento económico más rápido que en cualquier otro momento de su historia económica. Latinoamérica creció a una tasa media anual superior al 2,5 % per cápita entre 1945 y los primeros años de la década de 1980 —una tasa que excede con mucho la registrada por esta región desde 1990 (1,9 %)—^[17]. Después de la independencia, en el África subsahariana dos docenas de países también crecieron con bastante rapidez hasta mediados-finales de la década de 1970.

Fue la industrialización que propició estos resultados. Los países de la ISI experimentaron un rápido crecimiento de su productividad a medida que sus economías se diversificaban alejándose de la agricultura tradicional e iniciaban actividades fabriles. Aunque pueda resultar sorprendente, nuestros mejores estudios indican que durante los años 1960 y 1970, la productividad, desde el punto de vista de la economía en su totalidad, creció más rápidamente en la Latinoamérica de sustitución de importaciones que en el Asia oriental orientada hacia la exportación^[18]. Las economías de Latinoamérica se expandieron a un ritmo más lento que las de Asia oriental no porque hubieran experimentado un progreso tecnológico más lento, sino porque invirtieron un porcentaje inferior de su ingreso nacional. Latinoamérica todavía tiene que reproducir esas tasas de aumento de productividad a pesar de (quizá debido a) dos décadas de liberalización económica e integración rápida en la economía mundial. Hay que añadir, sin embargo, que algunos países de la ISI, en especial Brasil, se orientaron hacia los mercados internacionales durante la década de 1970 a consecuencia de su industrialización. Incluso donde la ISI tuvo unos malos resultados, a menudo construyó un volumen de capacidad industrial que más adelante sería muy útil. En la India, por ejemplo, las empresas de sectores muy protegidos, como el farmacéutico, de repuestos para automóviles y de metales básicos, llegaron a competir a escala internacional, y los ingenieros empleados en compañías de electrónica propiedad del Estado constituyeron la columna vertebral de muchas empresas de TI que surgieron en Bangalore, la respuesta de la India a Silicon Valley^[19].

La ISI adquirió su mala reputación en parte debido a que se la asoció con la crisis de la deuda que envolvió a Latinoamérica en 1982. Los revisionistas veían la crisis como una consecuencia de la ISI: un Estado sobredimensionado había dado lugar a grandes desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, mientras que la incapacidad de generar ingresos de las exportaciones había hecho mucho más difícil el ajuste a la súbita parada de entrada de capitales. Esta narrativa, muy repetida, contiene errores importantes.

Algunos de los más ardientes defensores de la ISI se las arreglaron, en realidad, para evitar enredarse en una crisis de deuda. Pensemos en la India. Las políticas indias tuvieron un impacto significativo en el ámbito de la actividad económica, pero no causaron estragos en los saldos macroeconómicos —la diferencia entre ingresos y gastos— o en las finanzas exteriores. Y cuando la expansión fiscal a finales de la década de 1980 amenazó con una crisis al estilo latinoamericano, los responsables políticos indios se apresuraron a adaptar sus políticas macroeconómicas, a diferencia de sus homólogos latinoamericanos. No hay nada en las ISI que haga más probable una crisis de deuda exterior.

Estar más orientado hacia el exterior tampoco influye en que tales crisis sean menos probables. La crisis financiera asiática de 1997 y la crisis argentina de 2001-2002 tuvieron lugar en economías que habían abandonado las políticas de las ISI —Asia oriental en la década de 1960 y Argentina en la de 1990— y, en el momento de sus crisis, tenían un alto grado de apertura al comercio internacional. Sin embargo, dicha apertura poco hizo para proteger a los países afectados de los acontecimientos que sufrieron. Como hemos visto, las crisis financieras tienen su propia dinámica y no discriminan particularmente entre países con diferentes estrategias comerciales.

En búsqueda de un Consenso pos-Consenso de Washington

Hoy, el Consenso de Washington es una «marca dañada», como reconoció John Williamson ya en 2002^[20]. Su des prestigio procede no solo de la oposición ideológica que ha engendrado en la izquierda política, sino, más fundamentalmente, de su decepcionante resultado económico. En su artículo de 1995, Sachs y Werner habían escrito: «No encontramos ejemplos que justifiquen la frecuente preocupación de que un país pueda abrirse y sin embargo dejar de crecer»^[21]. Incluso si su afirmación hubiera sido cierta en aquel momento, los datos posteriores

la contradicen claramente. Los países de Latinoamérica y otras regiones que prescindieron de las ISI en favor del Consenso de Washington acabaron, en su mayoría, con tasas de crecimiento considerablemente más bajas. Teniendo en cuenta lo desacertadas que parecen las políticas de las ISI según los estándares habituales, este hecho hubiera tenido que abochornar a los defensores del Consenso de Washington. No iba a ser fácil encajar estos decepcionantes resultados con la narrativa revisionista^[22]. El propio Jeffrey Sachs abandonó pronto cualquier pretensión de que la apertura comercial por sí sola pudiera dar lugar a un rápido crecimiento o, incluso, que fuera un factor importante. Al pasar la mayor parte de su tiempo en África, se centró cada vez más en otro tipo de restricciones sobre el desarrollo: niveles de educación bajos, estándares de salud deficientes, productividad agrícola desoladora, e inversión inadecuada en infraestructura pública^[23].

El fracaso del Consenso de Washington dejó a los economistas con un problema difícil. Repudiar las reformas concretas que proponía este Consenso no era una opción atractiva. La liberalización, desregulación, privatización y las demás reformas del comercio internacional parecían eminentemente razonables: después de todo, hacían que las políticas de las naciones pobres se parecieran más a las de las economías de mercado avanzadas. Un rechazo explícito de estas reformas habría obligado a los economistas a abandonar algunos de sus principios más fundamentales. El problema con el Consenso de Washington tenía que estar en otra parte.

Su rehabilitación adoptó la forma de conservar el Consenso de Washington, pero expandiéndolo para que incluyera una amplia gama de reformas adicionales. No había nada malo en el Consenso de Washington en sí mismo, simplemente no había sido suficientemente ambicioso. Su fracaso mostraba, decía la nueva narrativa, que se necesitaban reformas institucionales mucho más profundas para garantizar que este Consenso diera los resultados anunciados. Las reformas reales emprendidas habían sido irregulares e incompletas, se lamentaba un informe del FMI en 2005: «Se avanzó más con aquellas medidas que tenían unos costes iniciales bajos, como la privatización,

que con las reformas que prometían unas mayores ganancias a largo plazo, como la mejora de las instituciones macroeconómicas y del mercado laboral, y el fortalecimiento de los sistemas legislativo y judicial^[24]». Anne Krueger resumió el veredicto en el título de una conferencia de 2004: «Bien intencionado, poco intentado, muy fracasado^[25]».

Los países en vías de desarrollo tenían que trabajar con más empeño; esa era la forma de pensar. No bastaba con bajar los aranceles a las importaciones ni eliminar las barreras al comercio; las políticas de apertura del comercio tenían que acompañarse de amplias reformas de la administración pública, de la «flexibilidad» del mercado laboral y de acuerdos comerciales internacionales. La estabilidad macroeconómica tenía que cimentarse reformando las instituciones fiscales, dando a los bancos centrales independencia y, por supuesto, mejorando las instituciones políticas. Los derechos de propiedad requerían amplias reformas en los regímenes de gobernanza y en el legislativo. Los flujos libres de capital añadían su propia lista larga de prerrequisitos reguladores, supervisores y macroeconómicos. Los responsables políticos recibían una auténtica *lista de la compra* de reformas, muchas de las cuales requerían cambios institucionales que habían tomado a los países desarrollados décadas, si no siglos, para cumplirlos.

Las nuevas reformas se llamaron «reformas de segunda generación» para distinguirlas de los mandamientos anteriores, que eran más simples. Estas acabarían fundiéndose en una agenda con una amplitud y ambición imposibles, con el título general de «reformas de gobernanza». Esta agenda sin cerrar ofrecía poca ayuda a los responsables del mundo en desarrollo. Decir a los países pobres de África o Latinoamérica que deberían aspirar a tener las instituciones de Estados Unidos o Suecia es como decirles que el único camino hacia el desarrollo es desarrollarse. Era difícil que este consejo fuera útil; pero fue una excelente coartada cuando el consejo no dio resultado. Como diría un defensor de la reforma del comercio internacional: «Desde luego, abrirse al comercio no es en sí mismo suficiente para fomentar el crecimiento; son necesarias también la estabilidad macroeconómica y política y *otras políticas*» (las

cursivas son mías^[26]). Al final siempre hay algo de lo que se puede culpar a quien recibe el consejo por no haber actuado correctamente.

Mientras el Banco Mundial y la mayoría de los economistas del desarrollo se ocupaban de complementar y agrandar el Consenso de Washington, otros esfuerzos centrados en las Naciones Unidos tomaban un rumbo diferente. El Proyecto del Milenio (Millennium Project) de las Naciones Unidas, dirigido por Jeffrey Sachs, rechazó explícitamente el Consenso de Washington y recomendó inversiones públicas a gran escala en salud e infraestructuras para África, con financiación de ayuda exterior. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Millennium Development Goals) de las Naciones Unidas, un programa acordado en 2000, establecían objetivos concretos que deberían haberse conseguido ya en 2015, entre ellos reducir a la mitad la pobreza extrema (definida por unos ingresos inferiores a un dólar diario), detener la propagación del VIH/Sida y proporcionar acceso universal a la educación primaria.

En contraste con los enfoques más totales que abarcaban una lista muy larga de reformas, otros propusieron un cambio de perspectiva. La idea de los erizos esta vez no tenía que ver con el comercio internacional; iba a ser otra cosa. Pero el razonamiento utilizado adoptó una forma parecida: «Los países pobres son pobres principalmente porque les falta X: démosles X y habremos resuelto el problema de la pobreza en el mundo». Para el economista peruano Hernando de Soto, X eran títulos legales de propiedad. Dales a los pobres un trozo de papel que les otorgue derechos de propiedad legal sobre su casa o su tierra, pensó, y los convertirás en empresarios y capitalistas con éxito^[27]. Para el economista y banquero bangladesí Muhammad Yunus, X era el crédito. Dale a cada empresario un pequeño préstamo (un «microcrédito»), argumentaba, y pondrás en marcha un proceso de crecimiento y desarrollo desde abajo^[28]. Ambas ideas dieron impulso a movimientos muy activos y encontraron numerosos seguidores que las pusieron en práctica en todo el mundo.

A pesar de sus evidentes diferencias, lo que todas estas estrategias presumen es que todos los países en vías de desarrollo sufren los mismos males y necesitan un tratamiento similar, y que sabemos lo suficiente

sobre la naturaleza de estos remedios como para organizar un programa audaz, ambicioso y generalmente caro para erradicar la pobreza en el mundo. Nada de esto tiene por qué ser cierto. Al fin y al cabo, los esfuerzos nacionales e internacionales para impulsar el desarrollo han logrado más veces el fracaso que el éxito. Una perspectiva algo más escéptica concluiría que tenemos pocas pistas para separar lo que funciona de lo que no funciona en lugares distintos o para entender por qué funciona lo que parece funcionar.

William Easterly, anterior economista del Banco Mundial y enemigo de la ayuda exterior, ha llevado esta línea de pensamiento hasta su forma más extrema. Tratar de forzar el desarrollo desde arriba aplicando algún gran programa ideado en los vestíbulos de las universidades o en los pasillos de Washington es sencillamente fútil, argumentaría Easterly^[29]. Los expertos en desarrollo no tienen nada útil que decir a los responsables políticos, salvo tal vez cómo evitar errores de bulto. Lo mejor que podemos hacer es asegurarnos de que un Estado excesivamente seguro de sí mismo y extraordinariamente entrometido no se interponga en el camino del desarrollo que bulle desde abajo.

En un mundo donde, con la misma facilidad, la globalización puede condenar a depender de las exportaciones de productos básicos o puede fomentar un rápido crecimiento por la vía de la industrialización, esperar a que el desarrollo se produzca por sí solo podría tomar demasiado tiempo. El argumento de Easterly lleva a la desesperanza más que a la esperanza. Afortunadamente, hay un camino intermedio.

Cada maestrillo tiene su librillo

Cuando hace unos años estuve en un país latinoamericano, un orgulloso ministro de Economía me dijo que su gobierno ya había completado todas las reformas de segunda generación y que estaban embarcándose en las «reformas de tercera generación». Se había abierto la economía al comercio y a los flujos de capital, desregulado los mercados, privatizado empresas públicas y eliminado los desequilibrios macroeconómicos. Se

había reformado el régimen impositivo, las regulaciones bancarias, las instituciones de la seguridad social, las reglas fiscales y el sistema judicial en línea con los estándares de «buenas prácticas». Los mercados laborales eran tan «flexibles» —es decir, libres de regulaciones— como los que más. A pesar de ello, la economía apenas estaba creciendo. ¿Cuál era el problema? ¿Era porque todavía no se habían puesto en marcha todas las reformas necesarias o se trataba de una cuestión más fundamental relacionada con la estrategia de desarrollo adoptada?

La dificultad a la que se enfrentaba este país tipifica los defectos de la lista de la compra de las reformas. Esta lista presupone que todas las naciones en vías de desarrollo sufren los mismos problemas, y que todos los problemas tienen la misma importancia. Es un programa no diferenciado y preestablecido que deja sin abordar los cuellos de botella más importantes de una economía. En el mejor de los casos, obliga a los responsables políticos y económicos a dispersar demasiado sus esfuerzos con la pretensión de realizar un conjunto de reformas muy ambicioso. En el peor de los casos, puede salirles el tiro por la culata cuando las reformas, aunque bienintencionadas, acaban agravando los problemas en otras partes de la economía.

Una vez empezamos a pensar en términos de cuellos de botella concretos y en su importancia relativa, estamos ya en camino de una estrategia de crecimiento más efectiva, una basada en el enfoque del zorro, que es más sólido. Supongamos que usted tiene un coche destartalado que ya no marcha. Arreglándolo con guardabarros nuevos, faros nuevos, una capa de pintura más brillante y un motor más potente, puede parecer un coche mejor. Pero no está claro que estas reformas lo hagan funcionar. Una estrategia mucho mejor consistiría en tratar de identificar el origen inmediato del problema. Si el problema es un neumático sin aire, cámbielo y luego circule. Si el problema está en el arranque, arregle el sistema de encendido. Tarde o temprano necesitará luces nuevas y una capa de pintura, y quizás hasta un motor nuevo. Pero puede obtener mucho más kilometraje de este coche, con menos costes, si soluciona cada problema de uno en uno en lugar de acometer una larga

lista de renovaciones sugeridas por un mecánico que ni siquiera ha examinado el coche.

Así es también con las estrategias de crecimiento. Los países pobres sufren muchas deficiencias, pero no todas necesitan solucionarse a la vez para que su economía disfrute de un crecimiento rápido en un breve periodo de tiempo. El truco está en identificar las limitaciones que más estorban para que los empresarios inviertan en los sectores industriales y de servicios que impulsan el crecimiento económico. El problema más acuciante podría ser la escasez de financiación. Podrían ser algunas prácticas del gobierno (tales como unos impuestos demasiado altos o la corrupción) las que redujeran los beneficios privados. Podría ser la fuerte inflación o la deuda pública lo que aumentara el riesgo. O podrían ser las externalidades del aprendizaje en los sectores recién nacidos, las que impidieran a los empresarios aprovecharse de la totalidad del valor social de sus inversiones^[30].

Cada uno de estas limitaciones, así como un número casi interminable de otras que puedan existir, requerirá un enfoque diferente. Por ejemplo, si la principal limitación es que las restricciones al comercio han dejado al sector privado sin factores de producción y tecnologías de importación, la apertura al comercio sería claramente una prioridad. Si, por otra parte, el problema es la inestabilidad macroeconómica alimentada por grandes déficit fiscales, un programa de estabilización convencional (consistente en recortar los gastos del gobierno y subir los impuestos) hará maravillas con el crecimiento incluso sin abrirse al exterior ni emprender reformas institucionales a gran escala. En este caso, recortar los aranceles a la importación puede, en realidad, hacer que las cosas se pongan peor al agravarse el déficit fiscal. Del mismo modo, si las principales limitaciones se deben a unos incentivos empresariales inadecuados porque buena parte de los beneficios de las inversiones en tecnología acaben siendo aprovechados por empresas de la competencia, puede hacer falta algún tipo de incentivos para el sector privado. En este caso, cualquier decisión de liberalizar el comercio exterior amenazaría con agravar el problema reduciendo todavía más la rentabilidad empresarial.

Estos ejemplos ilustran cómo unas políticas que normalmente serían deseables en las economías de mercado avanzadas y con las instituciones adecuadas, pueden producir efectos nocivos en el entorno de países en vías de desarrollo. Los flujos de capital internacionales son un ámbito importante donde se han producido tales efectos. Dejando a un lado, de momento, las crisis financieras, una gran entrada de capital es una idea magnífica cuando el peor obstáculo que bloquea la inversión nacional es un volumen de crédito insuficiente. Pero cuando la inversión está limitada principalmente por una baja rentabilidad, que es la situación en muchas —si no la mayoría— economías emergentes, una entrada de capital agrava el problema en vez de mejorarlo. Hace que los dólares abunden y su precio baje, reduciendo la competitividad de las empresas nacionales en los mercados globales^[31]. En un mundo que no es ideal, aumentar los costes de transacción de las finanzas internacionales puede tener sentido.

Hay diversas formas de eliminar una determinada limitación, algunas más acordes que otras con las circunstancias nacionales. Si se quiere orientar la economía hacia los mercados exteriores, esto se puede hacer vía subsidios a la exportación (como en Corea del Sur y Taiwán), vía zona de libre comercio (como en Mauricio), vía zonas económicas especiales (como en China) —o, por qué no, vía comercio libre (como en Hong Kong)—. Se puede potenciar la industria nacional a través de créditos subsidiados (Corea del Sur), incentivos fiscales (Taiwán) o protección frente a las importaciones (Brasil, México y Turquía). Los derechos de propiedad pueden fomentarse importando y adaptando códigos legales extranjeros (como en Japón durante la Restauración Meiji) o desarrollando variantes nacionales (como en China y Vietnam). Los países necesitan tener espacio para experimentar alternativas, generalmente fórmulas poco ortodoxas. Que para solucionar el problema del neumático desinflado elijamos sustituirlo o ponerle un parche, depende de que tengamos una rueda de recambio en el maletero o de que haya un taller cerca.

Los gobiernos no necesitan hacer mucho para impulsar un crecimiento rápido —al menos durante algún tiempo— siempre y

cuando lo poco que hagan elimine las limitaciones que más estorban. Los notables resultados económicos de la India en estos últimos años aportan un ejemplo perfecto. El mito que rodea al milagro económico indio sostiene que la India despegó después de una oleada de liberalización económica que empezó en 1991. En realidad, la aceleración del crecimiento de la India tuvo lugar una década antes, a principios de los años 1980, con reformas tímidas y relativamente menores, destinadas a cambiarla actitud antiempresarial mantenida durante mucho tiempo por el Estado indio. El Partido del Congreso —liderado por Indira Gandhi y (después de su muerte en 1984) por Rajiv Gandhi— se fue acercando al mundo empresarial, en gran medida para neutralizar la amenaza política que percibía desde el Partido Janata, partido que defendía el mercado y que había derrotado al del Congreso en las elecciones de 1977^[32].

Este cambio de actitud y los pequeños ajustes que lo acompañan por parte del gobierno central —como la reducción de algunos impuestos a las empresas y el hacer más fácil el acceso a factores de producción importados— tuvo efectos claramente potentes en la actividad económica. La tasa de crecimiento de la India, que muchos observadores habían considerado fija de modo inmutable, se multiplicó por más del doble, desde menos del 2% (en términos per cápita) a muy cerca del 4% durante la década de 1980^[33]. Aun así, se eliminaron pocos obstáculos de los que se han repetido machaconamente como causas del atraso indio. La ineficiencia y los trámites burocráticos todavía eran una pesadilla, las barreras al comercio seguían siendo altas, y la infraestructura resultaba muy deficiente.

Cuando un país está tan por debajo de su potencial no necesita mucho para impulsar el crecimiento económico. Y así fue en la India, que había acumulado algunas fortalezas significativas durante las largas décadas de represión de buena parte de las actividades del sector privado. Una vez se retiraron las barreras al sector privado, las inversiones anteriores en sectores industriales y en formación técnica dieron su fruto. La India acabó abriendo su economía; pero, a diferencia de

Latinoamérica, lo hizo con cautela, de forma gradual, y más de una década después de empezar a crecer.

Una limitación cederá su sitio a otras en cuanto se haya logrado que desaparezca. Un enfoque selectivo, por tanto, requiere que se esté preparado para solucionar las limitaciones dominantes a continuación. Requiere políticas flexibles y voluntad de cambiar el rumbo según lo exijan las circunstancias. Los países que han crecido de forma sostenida son aquellos en los que se ha aplicado esta estrategia de modo coherente y con visión a largo plazo. China representa una vez más el principal ejemplo. Los reformadores de la política china emplearon un enfoque estratégico y secuencial cuyo objetivo era retirar un conjunto tras otro de limitaciones sobre la oferta. Empezaron con la agricultura a finales de los años 1970, pasaron a la industria en los 1980, posteriormente al comercio exterior en los 1990, y ahora están implicados con el sector financiero. Los líderes chinos todavía no han proporcionado todos los puntos de apoyo institucionales de una economía moderna. Llama la atención la falta de instituciones políticas representativas. Mientras tanto, al menos han hecho que su país pase de ser un caso perdido a ser una economía situada entre los países con un PIB per cápita medio y han sacado a quinientos millones de personas de la pobreza extrema.

Qué irónico y triste, pues, que las reglas de la globalización a ultranza hayan evolucionado para hacer que sea más difícil, en lugar de más fácil, para otros países imitar el éxito de países como Mauricio, Corea del Sur, Taiwán, la India y China. Las reglas de la OMC, las prácticas del FMI y las recomendaciones de los asesores políticos occidentales han tenido el efecto colectivo de encoger el espacio político dentro del cual podría diseñarse e implantarse, desde dentro del propio país, un proceso secuencial de reformas parciales —todo en nombre de la difusión de las ventajas de la globalización.

El dilema sudafricano

Casi medio siglo después de la visita de Meade a Mauricio, un grupo de colegas y yo fuimos invitados por el entonces ministro de Hacienda de Sudáfrica, Trevor Manuel, a aconsejar sobre la estrategia de crecimiento del país. Manuel, anterior líder de la resistencia, era en gran medida un autodidacta en economía, pero estaba tan enterado de la literatura económica que podía citar mis últimos estudios a los pocos días de haberlos colgado yo en la web. Sabía que Sudáfrica estaba rindiendo poco en relación con otros países y con su propio potencial.

En 2005, Sudáfrica tenía un aspecto muy diferente al de Mauricio en 1960, por supuesto. Era un país con un PIB per cápita de tipo medio, una economía bastante diversificada, estaba muy integrado con los mercados internacionales y poseía un sofisticado sector financiero. Pero el reto central al que se enfrentaba Sudáfrica era el mismo: ¿de dónde saldrían los puestos de trabajo necesarios para emplear a un gran excedente de trabajadores poco cualificados?

Sudáfrica había emprendido una notable transformación política y económica desde su transición democrática en 1994. Tras el final del gobierno de la minoría blanca, había logrado evitar caer en el resentimiento, en drásticas políticas redistributivas y en el populismo, que hubieran diezmado su economía y llevado al país a una democracia falsa. El gobierno del Congreso Nacional Africano logró crear un régimen político estable, pacífico y racialmente equilibrado, con un historial de libertades civiles y políticas ejemplar. La política económica fue también prudente y cauta, siguiendo los dictados generales que prevalecieron durante la década de 1990. Se abrió la economía al comercio exterior y a los flujos de capital, se adoptaron unas políticas fiscales prudentes y un banco central independiente se centró en luchar contra la inflación.

Si el mundo fuera justo, una moderación política y una rectitud económica tan ejemplar tendrían que haber dado lugar a una explosión de la economía sudafricana funcionando a pleno empleo. Lamentablemente, el crecimiento había sido muy escaso desde 1994, de

menos del 2 % anual per cápita; la inversión privada se había mantenido baja y, lo más importante: el paro había subido al 26 %. Sumándole los trabajadores desalentados que ya no buscaban trabajo, la tasa de desempleo se mantuvo próxima al 40 %. Estas tasas de desempleo son de las más altas que se han registrado jamás. Como cabría esperar, el desempleo se concentraba en gran medida entre los jóvenes, los no cualificados y la población negra.

La economía no había sido capaz de crear suficiente trabajo proporcionando unos salarios razonables a buena parte de los que buscaban empleo, tanto para los que se incorporaban al mercado laboral por primera vez como para trabajadores procedentes de sectores que iban desapareciendo (minería y agricultura). La falta de coincidencia entre un aumento lento de la demanda de mano de obra y un aumento rápido en la oferta de mano de obra significaba una de dos cosas: que los salarios tocárían fondo, o que habría un fuerte desempleo. El gobierno sudafricano había elegido el desempleo, pero también había creado un sistema relativamente generoso de ayudas públicas para apuntalar el nivel de vida de los pobres y desempleados.

La única forma de crear empleos bien pagados para los parados era ampliar de forma significativa la producción en el sector industrial. Era improbable que la agricultura y la minería revivieran, y el sector servicios, como las finanzas (que habían ido razonablemente bien), empleaban sobre todo a trabajadores cualificados. Todo esto requería a su vez aumentar la rentabilidad de la industria en Sudáfrica, lo cual iba a estimular la inversión privada en el sector. A fin de cuentas, la solución tenía que ser parecida a la que defendió Meade para Mauricio^[34].

Sin embargo, Sudáfrica tenía que hacer frente a este desafío en un mundo en el que las reglas del juego eran bastante diferentes. El ascenso de China como exportadora de bajo coste había hecho mucho más difícil competir en productos industriales. En Sudáfrica, los aranceles a la importación se habían bajado y los acuerdos internacionales hicieron difícil o imposible subirlos significativamente. A pesar de que el gobierno subvencionaba determinados sectores industriales, como el del automóvil, estos programas ya estaban rozando los límites legales de la

OMC. Además, la independencia del banco central y el régimen liberal de flujos de capital hacían imposible contemplar una devaluación de la moneda (el rand) para dar a las exportaciones industriales una mayor rentabilidad.

Al final, mis colegas y yo recomendamos una mezcla ecléctica de políticas económicas. Abogamos por una política fiscal más rígida que dejara espacio para que el banco central redujera los tipos de interés y permitiera la depreciación del rand. Propusimos un subsidio para los trabajos temporales con el fin de reducir los costes de las empresas que contrataran a jóvenes con los estudios recién terminados. Y recomendamos un nuevo enfoque de la política industrial que pensamos sería más eficaz, más adecuado al mercado y menos probable que se pusiera en tela de juicio en la OMC.

El planteamiento tradicional de la política industrial consiste en una lista de sectores que se van a fomentar junto con una lista de instrumentos para fomentarlos (por ejemplo, protección arancelaria, devoluciones de impuestos, subvenciones para I+D, crédito barato, zonas industriales). Nuestro planteamiento, en cambio, se centraba en los procesos y no en los sectores. Se centraba en reposicionar las instituciones existentes —tales como el Ministerio de Comercio e Industria o la Corporación de Desarrollo Industrial— para que fueran focos de diálogo entre las empresas y el gobierno. El diálogo buscaría identificar los cuellos de botella y las oportunidades en las actividades industriales, pocos de los cuales eran previamente conocidos, y responder rápidamente y con políticas diversas a las posibilidades que el diálogo identificara^[35].

¿Iban a ser útiles dichas propuestas? Es difícil saberlo. No cabe duda de que algunas fracasarían y otras necesitarían ser revisadas antes de que llegaran a ser totalmente efectivas. Lo que al final importa es tener un gobierno que entienda la naturaleza del reto y esté dispuesto a intentar distintas soluciones para superarlo. En 2009, Sudáfrica eligió un nuevo presidente, Jacob Zuma, y se formó un nuevo gobierno. Los altos cargos del gobierno avisaron del riesgo de desindustrialización y hablaron de

política industrial como elemento central de la respuesta sudafricana a la crisis financiera global^[36].

Una nueva narrativa para el desarrollo

Ya en 1791, Alexander Hamilton había argumentado que quienes creían que los sectores económicos modernos iban a desarrollarse por sí solos, sin apoyo del gobierno, se equivocaban^[37]. Había demasiados obstáculos, y no era el menos importante la competencia de los países más avanzados, para que estos sectores surgieran de forma espontánea y natural en Estados Unidos. Hamilton discutió con la misma firmeza con quienes pensaban que cualquier intervención del gobierno haría necesariamente que las cosas se pusieran peor. No era asunto de si el gobierno intervenía o no, sino de cómo lo hacía.

Los fundamentalistas del comercio exterior han ignorado las reflexiones de Hamilton y de otros muchos economistas posteriores. Básicamente, han entendido mal la naturaleza de los retos a los que se enfrentan los países en vías de desarrollo. El crecimiento y el desarrollo económicos son posibles solamente a través de la acumulación de capacidades a lo largo del tiempo, en áreas que van desde la educación y las tecnologías hasta las instituciones públicas. La globalización no genera esas capacidades por sí misma; simplemente permite que los países saquen mejor partido de las capacidades que ya poseen. Es por esta razón por lo que los globalizadores con éxito del mundo —las naciones de Asia oriental en nuestros tiempos— mejoran su capacidad productiva nacional antes de exponerse a los vendavales de la competencia internacional.

Que la política industrial, se presente como se presente, sea una vez más considerada aceptable, y por ello necesaria, dice mucho sobre cuánto nos hemos alejado del fundamentalismo del comercio internacional de la década de 1990. Pero es demasiado pronto para cantar victoria. Los preceptos del fundamentalismo del comercio siguen arraigados en las

reglas de la OMC y en las prácticas de otras instituciones multilaterales, así como en las mentes de demasiados tecnócratas y responsables políticos.

Esto refleja en gran parte la ausencia de una narrativa alternativa que tenga suficiente atractivo. La tradición, más antigua, de pensamiento sobre estrategia del desarrollo, basada en lo posible y no en lo óptimo, más próxima al enfoque del zorro que al del erizo, captó bien lo esencial del problema, pero ahora parece agotada. Para hacer que recupere su vigor es necesario volver a calibrar un buen equilibrio entre Estados y mercados, aunque conservando su esencia.

El trilema político de la economía mundial

En 1990, Argentina no pudo haber tenido un desastre económico peor. Casi en crisis perpetua desde los años setenta, el país sufría con la hiperinflación y la insopportable carga de la deuda. Los ingresos se habían reducido un 25 % respecto a los niveles de la década anterior y la inversión privada prácticamente se había estancado. Los precios subían en porcentajes sin precedentes, incluso para los exigentes estándares de Argentina. En marzo de 1990, la inflación ascendió a más del 20 000 % (anualizada) dando lugar a caos y confusión. Para poder afrontarlo, los residentes de Buenos Aires, hastiados, se refugiaron en el humor negro. Puesto que los precios subían de un minuto al siguiente, se decían que tomar un taxi era más barato que tomar un autobús. ¡Si pagas al final será mucho más caro que si lo haces al principio!

¿Se puede salvar una economía atándola al mástil de la globalización?

Domingo Cavallo creía saber cuál era el problema. Durante mucho tiempo, los gobiernos argentinos habían cambiado las reglas del juego cada vez que les venía bien. Demasiada discrecionalidad por parte del gobierno había dado como resultado una total falta de confianza en los responsables políticos. El sector privado había respondido reduciendo su inversión y huyendo de la moneda nacional. Para recuperar la

credibilidad con los inversores nacionales y extranjeros, el gobierno necesitaba comprometerse con un conjunto claro de reglas. En particular, se necesitaba una estricta disciplina monetaria para evitar que los gobiernos acuñaran moneda a voluntad^[1].

Cavallo, economista con un doctorado en Harvard, era ministro de Exteriores en la administración del presidente Carlos Menem. Tuvo oportunidad de poner en práctica su plan cuando Menem le puso a cargo de la economía en febrero de 1991. El eje de la estrategia de Cavallo era la Ley de Convertibilidad, que anclaba legalmente la moneda argentina al dólar estadounidense a un tipo de cambio de un peso por dólar y prohibía toda restricción a los pagos al exterior. La Ley de Convertibilidad venía a obligar al banco central de Argentina a operar según las normas del patrón oro. En lo sucesivo, podría aumentar la oferta de moneda nacional y bajar los tipos de interés solamente si había dólares entrando en Argentina. Si los dólares circulaban en sentido contrario, la oferta de dinero tendría que recortarse y las tasas de interés tendrían que subir. Se había acabado lo de tontear con la política monetaria.

Además, Cavallo aceleró la privatización, desregulación y apertura de la economía argentina. Él creía que una economía abierta y una profunda integración en el mundo reforzarían la confianza empresarial al excluir cualquier decisión discrecional del gobierno y el secuestro de la política por parte de intereses particulares. Con la política económica puesta en piloto automático, los inversores sentirían poco miedo de que les cambiaran las reglas. A principios de la década de 1990, el historial de Argentina en liberalización comercial, reforma fiscal, privatización y reforma financiera no tenía rival en Latinoamérica.

Cavallo vio a la globalización como motor y vía de la economía argentina. La globalización proporcionaba no solo disciplina, sino un atajo eficaz para lograr la credibilidad de las políticas económicas. También iba a liberar fuerzas enormes que propulsarían la economía hacia adelante. Con la falta de confianza y otros costes de transacción fuera del camino, el capital extranjero entraría en el país permitiendo que la inversión nacional subiera y la economía despegara. Las importaciones

del extranjero obligarían a su vez a los productores nacionales a ser más competitivos y productivos. La integración profunda en la economía mundial solucionaría los problemas de Argentina a corto y largo plazo.

Esto era el Consenso de Washington llevado al extremo, y resultó ser adecuado a corto plazo, pero no a largo plazo. La estrategia de Cavallo hizo maravillas con las fuertes restricciones del momento. La Ley de Convertibilidad eliminó la hiperinflación y restauró la estabilidad de los precios prácticamente de la noche a la mañana. Generó credibilidad y confianza —al menos durante un tiempo— y provocó grandes entradas de capital. Las inversiones, las exportaciones y los ingresos aumentaron rápidamente. Como hemos visto en el capítulo 6, Argentina se convirtió en un reclamo para las organizaciones multilaterales y los entusiastas de la globalización a mediados de la década de 1990, a pesar de que políticas como la Ley de Convertibilidad claramente no habían formado parte del Consenso de Washington. Cavallo fue aclamado por toda la comunidad financiera internacional.

Sin embargo, al final de la década, la pesadilla de Argentina había vuelto con más fuerza. Los acontecimientos adversos de la economía mundial sentaron las bases de un brusco cambio en la actitud de los inversores hacia Argentina. La crisis financiera asiática golpeó con fuerza al país reduciendo el apetito de los gestores internacionales del dinero por los mercados emergentes, pero el auténtico asesino fue la devaluación brasileña a principios de 1999. La devaluación redujo el valor de la moneda brasileña en un 40% frente al dólar, lo que permitió a los exportadores brasileños vender a precios mucho más bajos en dólares en los mercados extranjeros. Puesto que Brasil es el principal competidor global de Argentina, la ventaja de costes de Brasil dejó el peso argentino decididamente sobrevalorado. Las dudas sobre la capacidad de Argentina de cumplir con su deuda externa se multiplicaron, la confianza desapareció bruscamente y antes de que pasara mucho tiempo la valoración crediticia de Argentina había caído por debajo de la de algunos países africanos.

Las relaciones de Cavallo con Menem se habían deteriorado en ese tiempo y había dejado su puesto en 1996. El presidente Fernando de la

Rúa, sucesor de Menem, volvió a invitar a Cavallo al gobierno en marzo de 2001 con la intención de recuperar la confianza perdida. Pero los nuevos esfuerzos de Cavallo no tuvieron efecto. Cuando su intervención inicial en los regímenes comercial y monetario dio escasos resultados, se vio obligado a recurrir a las políticas de austeridad y a fuertes recortes fiscales en una economía en la que uno de cada cinco trabajadores ya estaba sin empleo. En julio lanzó un plan de «déficit cero» y lo reforzó con recortes en los salarios de los funcionarios y en las pensiones de hasta el 13 %. El pánico financiero fue en aumento. Temiendo una devaluación del peso, los depositantes nacionales corrieron a sacar su dinero de los bancos que, a su vez, obligaron al gobierno a limitar la retirada de efectivo, el llamado *corralito*.

Los recortes fiscales y la restricción para sacar dinero de los bancos provocó protestas en masa. Los sindicatos convocaron huelgas a escala nacional, hubo disturbios en las principales ciudades y se propagaron los saqueos. Justo antes de Navidad, Cavallo y De la Rúa dimitieron uno tras otro en un corto intervalo de tiempo^[2]. Privado de fondos, el gobierno argentino acabó viéndose obligado a congelar las cuentas bancarias nacionales, incumplir el pago de su deuda extranjera, reimplantar los controles de capital y devaluar el peso. Los ingresos se redujeron un 12 % en 2002, la peor caída en décadas. El experimento con la hiperglobalización había terminado con un fracaso colosal.

¿Qué salió mal? La respuesta breve es que la política nacional interfirió con la hiperglobalización. Los dolorosos ajustes económicos nacionales requeridos por la profunda integración no encajaron bien con el electorado nacional y al final triunfó la política.

El choque inevitable entre política e hiperglobalización

La historia económica que hay tras el colapso económico de Argentina está bastante clara con el paso del tiempo. Los responsables políticos de

Argentina lograron eliminar una restricción que había empantanado el crecimiento de su economía —la mala gestión monetaria—, pero acabaron topándose con otra: —una moneda no competitiva—. Si el gobierno hubiera abandonado la Ley de Convertibilidad o la hubiera reformado a favor de un índice cambiario más flexible, digamos en 1996, la crisis de confianza que envolvió al país más tarde podría haberse evitado. Pero los responsables políticos de Argentina estaban demasiado aferrados a la Ley de Convertibilidad. La habían vendido a la población como el elemento central de su estrategia de crecimiento y era prácticamente imposible dar un paso atrás. El pragmatismo habría prestado un mejor servicio al país que la rigidez ideológica.

Pero hay una lección política más profunda en la experiencia de Argentina que es fundamental para comprender la naturaleza de la globalización. El país se había topado con una de las verdades fundamentales de la economía global: democracia nacional y globalización profunda son incompatibles. Una política democrática proyecta una larga sombra sobre los mercados financieros y hace imposible que una nación se integre a fondo en la economía mundial. Gran Bretaña aprendió esta lección en 1931, cuando se vio obligada a abandonar el oro. Keynes la había elevado a los altares creando el régimen de Bretton Woods. Argentina la pasó por alto.

El fracaso de los líderes políticos argentinos fue, en definitiva, un asunto no de falta de voluntad, sino de habilidad. No podía dudarse de su compromiso con la Ley de Convertibilidad y con la confianza de los mercados financieros. Cavallo sabía que había pocas alternativas fuera de jugar con las reglas de los mercados financieros. Con sus políticas, el gobierno argentino estaba dispuesto a abrogar los contratos pactados con prácticamente todos los colectivos nacionales —funcionarios, pensionistas, gobiernos provinciales, depositantes bancarios— con el fin de no saltarse ni un ápice de sus obligaciones con los acreedores extranjeros.

Lo que selló el destino de Argentina a los ojos de los mercados financieros no fue lo que estaban haciendo Cavallo y De la Rúa, sino lo que el pueblo argentino estaba dispuesto a aceptar. Los inversores y

acredores fueron dudando cada vez más de que el Congreso argentino, las provincias y la gente de la calle fuesen a tolerar las políticas de austeridad desacreditadas desde hacía tiempo en los países industriales avanzados. Al final, los mercados acertaron. Cuando la globalización choca con la política nacional, los inversores saben que la política acaba ganando.

Resulta notable que una integración profunda no pueda sostenerse ni siquiera cuando sus exigencias y objetivos han sido completamente interiorizados por los líderes políticos de un país. Para Cavallo, Menem y De la Rúa, la globalización no era una obligación que hubiera que respetar a regañadientes; era su máximo objetivo. Aun así, no pudieron evitar que la presión política nacional desbaratara su estrategia. Esta lección dio que pensar a otros países. Si la hiperglobalización no podía funcionar en Argentina, ¿funcionaría alguna vez en otros lugares^[3]?

En su oda a la globalización, *The Lexus and the Olive Tree* (El Lexus y el olivo), Tom Friedman describe cómo el «rebaño electrónico»—financieros y especuladores que pueden mover miles de millones de dólares por todo el globo en un instante— obligó a todos los países a ponerse una «camisa de fuerza dorada». Esta prenda definitoria de la globalización, explicó, estaba confeccionada con todas las reglas fijas a las que deben someterse todos los países: libre comercio, mercados de capital libres, libre empresa y sector público pequeño. «Si a tu país aún no le han tomado las medidas para hacerle una, lo harán pronto», escribió. Cuando te la pones, continuaba, suceden dos cosas: «Tu economía mejora y tu política se encoge». Puesto que la globalización (que para Friedman significa integración profunda) no permite que los países se desvíen de estas reglas, la política nacional se reduce a elegir entre Coca-Cola y Pepsi-Cola. Todos los demás sabores, especialmente los locales, quedan fuera^[4].

Friedman se equivocaba al suponer que las reglas de integración profunda daban lugar a un rápido crecimiento de la economía, como ya hemos visto. También se equivocaba al tratar a su camisa de fuerza dorada como si fuera una realidad fehaciente. Hubo pocos líderes de otros países que hubieran estado más dispuestos a ponerse la camisa de

fuerza dorada que los de Argentina (que encima tiraron las llaves). Como demuestra el caos del experimento de Argentina, en una democracia la política nacional acaba por triunfar. Las únicas excepciones son las naciones pequeñas que ya forman parte de una agrupación política mayor, como la Unión Europea; en el próximo capítulo veremos el caso de Letonia. A la hora de la verdad, la democracia acaba por quitarse la camisa de fuerza dorada.

No obstante, la observación clave de Friedman sigue siendo válida. Existe una tensión fundamental entre la hiperglobalización y una política democrática. La hiperglobalización *requiere* el encogimiento de la política nacional y el aislamiento de los tecnócratas de las exigencias de las masas. Friedman erró al exagerar las ventajas económicas de la hiperglobalización y subestimar el poder de la política. Por tanto, sobreestimó su viabilidad a largo plazo, así como la conveniencia de una integración profunda.

Cuando la globalización interfiere en las opciones democráticas

Mientras defendemos nuestra democracia y nuestra soberanía nacional, firmamos un acuerdo comercial tras otro y tratamos el libre movimiento de capitales como si fuera el orden natural del mundo. Este inestable e incoherente estado de cosas es una receta para el desastre. La Argentina de la década de 1990 nos da un ejemplo vivo y extremo. Sin embargo, no tenemos que vivir en un país en vías de desarrollo mal gobernado, en el que los movimientos de capital especulativos causan estragos, para experimentar esta tensión casi a diario. El choque entre la globalización y la organización social nacional es una característica fundamental de la economía global. Consideremos algunos ejemplos de cómo se interpone la globalización en el camino de una democracia nacional.

Estándares laborales. Todas las economías avanzadas tienen una reglamentación pormenorizada que abarca todas las prácticas del empleo.

Estas reglamentación determina quién puede trabajar, el salario mínimo, el máximo de horas de trabajo, las condiciones de trabajo, lo que el empresario puede pedirle al trabajador que haga, y la facilidad con la que se puede despedir a un empleado. Garantiza la libertad del trabajador para formar sindicatos que representen sus intereses y establezcan las reglas de los convenios colectivos sobre salarios y beneficios.

Desde el punto de vista liberal clásico, la mayoría de estas regulaciones tienen poco sentido. Interfieren con el derecho del individuo a firmar los contratos de su elección. Si estás dispuesto a trabajar setenta horas a la semana por debajo del salario mínimo, en condiciones inseguras, y a permitir al empleador que te despida cuando quiera, ¿por qué tendría el Estado que evitar que aceptases esas condiciones? Del mismo modo, si consideras que es bueno para tu hija de 14 años que acepte un trabajo a jornada completa en una fábrica, ¿por qué ha de decirte el gobierno lo contrario? Según la doctrina liberal clásica, cada individuo es el mejor juez de sus propios intereses (y del interés de los miembros de su familia), y los contratos voluntarios, firmados libremente, seguramente son ventajosos para ambas partes.

Hubo un tiempo en que los mercados de trabajo se rigieron por esta doctrina^[5]. Sin embargo, desde los años treinta, la legislación de Estados Unidos y sus tribunales han reconocido que lo que puede ser bueno para un trabajador concreto puede no serlo para los trabajadores en *su conjunto*. Sin unas leyes que obliguen al cumplimiento de las normas de trabajo digno de una sociedad, un empleado con poco poder negociador puede verse obligado a aceptar condiciones que violen esas normas. Al aceptar un contrato de ese tipo, el empleado también hace que sea más difícil para otros trabajadores lograr estándares laborales más altos. Por ello, debe prohibirse a los empresarios que oferten contratos abusivos, aunque haya algunos trabajadores dispuestos a aceptarlos. Algunas formas de competencia también tienen que regularse. Tú puedes estar dispuesto a trabajar setenta horas a la semana por debajo del salario mínimo. Pero la empresa en la que trabajo no puede aprovecharse de tu disposición a trabajar en esas condiciones y ofrecerte mi empleo.

Pensemos en cómo afecta esto al comercio internacional. Gracias al *outsourcing*, mi empresa puede hacer ahora lo que no podía hacer antes. Las leyes laborales nacionales siguen prohibiéndole que te contrate en mi lugar o que me haga trabajar en condiciones que incumplen esas leyes. Pero eso ya no importa. Ahora puede sustituirme por un trabajador que está en Indonesia o Guatemala, que trabajará gustosamente bajo esas condiciones, o peores. Para los economistas esto no solo es legal, es una manifestación de las ganancias del comercio. Sin embargo, las consecuencias para mí y para mi empleo no dependen de la nacionalidad del trabajador que acepta unas condiciones por debajo de los estándares laborales de mi país. ¿Por qué las regulaciones nacionales me protegen de la competencia a la baja por parte de trabajadores nacionales, pero no de los del extranjero? ¿Por qué hemos de permitir a los mercados internacionales que erosionen las regulaciones laborales de nuestro país por la puerta deatrás, si no permitimos a los mercados nacionales que hagan lo mismo?

La incongruencia es aún más evidente cuando nos planteamos si nuestra sociedad toleraría que se permitiera emplear a esos indonesios y guatemaltecos *en nuestro país* como trabajadores inmigrantes con los mismos estándares laborales que tienen en sus países de origen. Incluso la mayoría de los partidarios del libre comercio pondrían objeciones a tal práctica. Debería haber un solo conjunto de estándares laborales en un país, dirían, que se aplicarían a todos los trabajadores sin tener en cuenta el pasaporte que tuvieran. Pero ¿por qué? La externalización de los puestos de trabajo a través del comercio internacional tiene exactamente las mismas consecuencias, para todos los implicados, que si se permitiera a los trabajadores inmigrantes deslomarse aplicándoles unos estándares más bajos.

¿Qué importancia tienen estos asuntos en el mundo real? Menos de lo que reclaman muchos defensores de los trabajadores, pero más de lo que están dispuestos a admitir quienes defienden el libre comercio. Los niveles salariales vienen determinados ante todo por la productividad laboral. Las diferencias en la productividad suponen entre el 80% y el 90% de la variación salarial en todo el mundo. Esto limita de forma

significativa el potencial de la externalización de los puestos de trabajo para socavar el empleo en los países avanzados. La amenaza de una empresa de darle mi trabajo a alguien que gana la mitad que yo no supone un peligro excesivo cuando ese trabajador extranjero también produce la mitad que yo.

Pero el 80-90 % no es el 100 %. Las instituciones políticas y sociales que subyacen a los mercados laborales ejercen una influencia independiente sobre los salarios, al margen de los potentes efectos de la productividad. Las regulaciones laborales, los niveles de sindicalización y, de forma más general, los derechos políticos ejercidos por los trabajadores conforman el acuerdo entre trabajadores y empresarios y determinan cómo se reparten entre ellos el valor económico creado por las empresas. Estos acuerdos pueden desplazar los niveles salariales hacia arriba o hacia abajo en cualquier país en un 40 % o más^[6]. Es aquí donde la externalización, o la amenaza de externalización, puede desempeñar un papel. Trasladar los empleos a donde los trabajadores cuentan con menos derechos —o amenazar con hacerlo— *puede ser beneficioso* para las empresas. Dentro de unos límites, puede utilizarse como palanca para obtener concesiones sobre salarios y prácticas laborales de los trabajadores nacionales.

No hay soluciones fáciles a estos problemas. La libertad del empresario para elegir dónde quiere operar es un elemento que seguramente merece atención. Los intereses de los trabajadores guatemaltecos o indonesios pueden entrar en conflicto con los intereses de los trabajadores nacionales. Sin embargo, no podemos pretender que la externalización no crea graves dificultades para los estándares laborales de un país.

Competencia en el impuesto de sociedades. La movilidad internacional de las empresas y del capital también restringe la capacidad de un país para elegir la estructura impositiva que refleje mejor sus necesidades y preferencias. En particular, esta movilidad ejerce una presión a la baja en el impuesto de sociedades y traslada la carga impositiva desde el capital,

que se mueve internacionalmente, hasta el trabajo, que se mueve mucho menos.

La lógica es evidente y aparece regularmente en los argumentos de quienes presionan para obtener impuestos más bajos sobre las empresas. El senador John McCain la utilizó de forma destacada en su debate previo a las elecciones con Barack Obama cuando comparó el impuesto de sociedades de Estados Unidos, del 35 %, con el 11 % de Irlanda. «Claro, si te dedicas a los negocios y puedes poner tu empresa en cualquier parte del mundo», señaló McCain, entonces, obviamente «te vas al país donde el impuesto es del 11 % frente al 35 %»^[7]. McCain tenía la cifra de Irlanda equivocada: el impuesto de sociedades irlandés es del 12,5 %, no del 11 %; pero en cualquier caso aceptaba (y le gustaba) la limitación impuesta por la globalización. Le permitía fortalecer su argumento para bajar los impuestos apelando a su inevitabilidad, cortesía de la globalización.

Ha habido una llamativa reducción de los impuestos de sociedades en todo el mundo desde principios de los años 1980. La media de los países miembros de la OCDE, excluyendo a Estados Unidos, ha caído de alrededor del 50 % en 1981 al 30 % en 2009. En Estados Unidos, el impuesto sobre el capital ha bajado del 50 % al 39 % en el mismo periodo^[8]. La competencia entre países por las empresas globales cada vez más móviles —lo que los economistas llaman «competencia fiscal internacional»— ha tenido un papel en este cambio global. Los argumentos de McCain y de muchos otros políticos conservadores que han utilizado la globalización con fines electorales aportan todavía más evidencias de este papel.

Un detallado estudio económico de las políticas fiscales de la OCDE descubre que cuando otros países reducen la media de su impuesto de sociedades en un 1 %, el país en cuestión los sigue, reduciendo su tasa impositiva en un 0,7 %. Solo te puedes mantener firme si estás dispuesto a correr el riesgo de ver partir tus empresas hacia países con impuestos inferiores. Curiosamente, el mismo estudio muestra que la competencia fiscal internacional tiene lugar solamente entre países que han eliminado sus controles de capital. Cuando tales controles están vigentes, el capital

y los beneficios no pueden desplazarse con la misma facilidad fuera de las fronteras nacionales y no existe presión para bajar los impuestos sobre el capital. La eliminación de los controles de capital parece ser el principal factor que impulsa la reducción del impuesto de sociedades desde la década de 1980^[9].

Este problema se ha convertido en un quebradero de cabeza para las agencias fiscales lo suficientemente fuerte como para que ya se estén desarrollando iniciativas dentro de la OCDE y la Unión Europea para identificar y hacer retroceder los casos de la llamada «competencia fiscal perjudicial». Hasta la fecha, estas actividades se han centrado solamente en los paraísos fiscales, en una serie de microestados que van desde Andorra hasta Vanuatu. El desafío real está en salvaguardar la integridad del régimen fiscal de sociedades de cada país en un mundo en el que las empresas y su capital están libres y sin compromiso. Este desafío sigue sin solución.

Estándares de salud y seguridad. Muchas personas apoyarían el principio de que cada país fuera libre para determinar sus propios estándares de salud y seguridad públicas. ¿Qué sucede cuando estos estándares cambian de unos países a otros por su propio diseño o por diferencias en su aplicación? ¿Cómo deberían tratarse los bienes y servicios cuando cruzan las fronteras de países con estándares diversos?

La jurisprudencia de la OMC sobre esta cuestión sigue evolucionando. La OMC permite que cada país promulgue sus propias normas de salud y seguridad aunque vayan en contra de sus obligaciones generales según las reglas del comercio internacional. Pero estas normas necesitan aplicarse de modo que no discriminjen abiertamente las importaciones y no deben ser una forma disfrazada de protección contra las importaciones. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SFS) de la OMC reconoce el derecho de los países a aplicar medidas que protejan la vida humana, animal y vegetal, o la salud, pero estas medidas deben adaptarse a los estándares internacionales o estar basadas en «principios científicos». En la práctica, las disputas que

surgen en estas áreas dependen de la interpretación de un grupo de jueces en Ginebra sobre lo que es razonable o práctico. A falta de líneas claras que delimiten la soberanía nacional y las obligaciones internacionales, los jueces suelen inclinarse demasiado a favor del régimen comercial.

En 1990, por ejemplo, un panel del GATT reguló contra la prohibición de Tailandia de importar cigarrillos. Tailandia había implantado la prohibición como parte de una campaña para reducir el hábito de fumar, pero siguió permitiendo la venta de cigarrillos nacionales. El gobierno tailandés argumentó que los cigarrillos importados eran más adictivos y era más probable que fueran consumidos por jóvenes y mujeres, teniendo en cuenta su publicidad. Al panel del GATT no le convenció este razonamiento. Argumentó que el gobierno tailandés podría haber alcanzado sus objetivos de salud pública a un coste menor para el comercio internacional con la adopción de otras políticas. El gobierno, por ejemplo, podía haber impuesto restricciones a la publicidad o normas más estrictas con respecto al etiquetado o al contenido de los paquetes, todo ello aplicado de forma no discriminatoria.

Seguramente el panel del GATT estaba en lo cierto sobre el impacto de la prohibición tailandesa en el comercio exterior. Pero en sus decisiones, los miembros del panel argumentaron en términos de lo que era viable y práctico desde el punto de vista del gobierno tailandés. Tal como lo explican los investigadores Michael Trebilcock y Robert Howse, «el panel sencillamente ignoró la posibilidad de que unas medidas distintas pudieran suponer unos altos costes de regulación y de cumplimiento, o que no pudiera ser posible implantarlas de forma efectiva en un país en vías de desarrollo»^[10].

El caso de la carne de vaca tratada con hormonas, del capítulo 4 también, pone en evidencia la existencia de problemas de difícil solución. En este tema, la prohibición de la Unión Europea sobre la carne tratada con determinadas hormonas del crecimiento no era discriminatoria; se aplicaba por igual a la carne importada y a la local. Era también obvio que no existía un motivo protecciónista tras la prohibición, impulsada por

grupos de consumidores y otros intereses en Europa, a los que alarmaban las posibles amenazas a la salud. Sin embargo, tanto el panel de la OMC como el tribunal de apelación dictaminaron en contra de la Unión Europea argumentando que la prohibición incumplía el Acuerdo SFS en cuanto a que las políticas debían basarse en «pruebas científicas». De hecho, había escasa evidencia hasta aquella fecha de que las hormonas de crecimiento supusieran una amenaza para la salud. Lo que hizo la Unión Europea fue aplicar un principio más amplio que la OMC no consideraba explícitamente: el «principio de precaución», que permite una mayor precaución ante la incertidumbre científica^[11].

El principio de precaución cambia por completo la carga de la prueba. En lugar de preguntar: «¿Existe prueba razonable de que las hormonas de crecimiento tengan efectos adversos?», exige que los responsables políticos pregunten: «¿Estamos razonablemente seguros de que no tienen efectos adversos?». En muchas áreas del conocimiento científico, la respuesta a ambas preguntas puede ser un «no». El principio de precaución tiene sentido en casos en que los efectos adversos pueden ser graves e irreversibles. Como argumentó (sin éxito) la Comisión Europea, aquí la política no puede hacerse basándose exclusivamente en la ciencia. La política, que recoge las preferencias de riesgo de la sociedad, debe desempeñar un papel determinante. Los jueces de la OMC reconocieron el derecho de un país a aplicar sus propios estándares de riesgo, pero dictaminaron que la invocación de la Unión Europea del principio de precaución no satisfacía el criterio de «prueba científica». En lugar de simplemente cerciorarse de si se habían tenido en cuenta los resultados científicos, las reglas del Acuerdo SFS les obligaron a utilizar un estándar internacional sobre cómo debía emplearse una prueba científica.

Si la Unión Europea, con su sofisticada maquinaria política, no pudo convencer a la OMC de que debía dejarle libertad de acción para determinar sus propios estándares, podemos imaginar las dificultades a las que se enfrentan los países en vías de desarrollo. Para las naciones pobres, incluso más que para las ricas, las reglas implican un solo estándar.

En el fondo, la cuestión es si se permite que una democracia determine sus propias reglas y cometa sus propios errores. Las normas de la Unión Europea sobre la carne (y, en un caso parecido en 2006, sobre biotecnología) no discriminan contra las importaciones, lo que hace que la disciplina internacional concebida para fomentar el comercio sea todavía más problemática. Como argumentaré más adelante, las normas internacionales pueden y deben requerir determinadas salvaguardas de procedimiento en las medidas reguladoras nacionales (tales como transparencia, amplia representación y aportación científica) de acuerdo con las prácticas democráticas. El problema surge cuando los tribunales internacionales contradicen las decisiones nacionales en asuntos *sustantivos* (en el caso de la carne, cómo comparar los beneficios económicos con los riesgos para la salud). En este caso, las reglas del comercio internacional han triunfado claramente sobre la decisión democrática adoptada en la Unión Europea.

«Expropiaciones regulatorias». Hay miles de tratados bilaterales de inversión y cientos de acuerdos comerciales bilaterales o regionales en vigor. Los gobiernos los utilizan para fomentar los vínculos comerciales y de inversiones en formas que trascienden lo que la OMC y otros acuerdos multilaterales permiten. Un objetivo clave es proporcionar un nivel más alto de seguridad a los inversores extranjeros, adoptando compromisos exteriores más fuertes.

Los tratados bilaterales de inversión y los acuerdos comerciales regionales suelen permitir que los inversores extranjeros demanden por daños y perjuicios ante un tribunal internacional a los gobiernos anfitriones cuando nuevas regulaciones locales tienen efectos adversos en los beneficios de esos inversores. La idea es que el cambio de regulaciones del gobierno equivale a una expropiación (reduce los beneficios que se concedían inicialmente a los inversores en los tratados bilaterales de inversión y los acuerdos comerciales regionales) y, por tanto, exige una compensación. Es parecido a la doctrina estadounidense de las «expropiaciones regulatorias» que, sin embargo, nunca se han

aceptado en la práctica legal dentro de Estados Unidos. Los tratados incluyen una excepción general para permitir que los gobiernos adopten políticas en interés del bien público, pero puesto que estos casos se juzgan en tribunales internacionales, se pueden aplicar estándares diferentes. Los inversores extranjeros pueden acabar disfrutando de derechos que los inversores locales no tienen^[12].

Casos de este tipo han tenido relevancia con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o NAFTA de 1992, en particular en el área de normativa medioambiental. Los inversores extranjeros han ganado por daños y perjuicios frente a los gobiernos de Canadá y México en varios casos. En 1997, una empresa estadounidense impugnó la negativa de un municipio mexicano a conceder una licencia de construcción para una instalación de residuos tóxicos y recibió 15,6 millones de dólares por daños y perjuicios. Ese mismo año, una empresa química estadounidense impugnó una prohibición canadiense acerca de un aditivo de la gasolina y consiguió la cantidad de 13 millones de dólares^[13].

Quizá el caso más preocupante hasta la fecha es el de una demanda presentada en 2007 por tres compañías mineras italianas contra el gobierno de Sudáfrica. Las compañías acusaron al programa de discriminación positiva de Sudáfrica, denominado Black Economic Empowerment, de violar los derechos que les otorgaban los tratados bilaterales de inversión. El objetivo de este programa es cambiar totalmente la larga historia de discriminación racial y constituye un elemento integral de la transición democrática del país. Requiere que las compañías mineras modifiquen sus prácticas laborales y vendan una participación minoritaria a socios negros. Las compañías italianas han pedido 350 millones de dólares a cambio de lo que aseguran es una expropiación de sus operaciones en Sudáfrica^[14]. Si ganan, habrán logrado un resultado superior a lo que puede lograr cualquier inversor nacional.

Políticas industriales en países en vías de desarrollo. Probablemente, la limitación externa más significativa a la que se enfrentan las naciones en vías de desarrollo, como consecuencia de la hiperglobalización, son las restricciones a las políticas industriales que hacen más difícil que países de Latinoamérica, África y otras regiones emulen las estrategias de desarrollo que los países de Asia oriental han utilizado con tan buenos resultados.

A diferencia del GATT, que dejó libertad a las naciones pobres para usar cualquier política industrial, la OMC impone varias restricciones. Los subsidios a la exportación son ahora ilegales para todos salvo para las naciones más pobres, negando a los países en vías de desarrollo el beneficio de las zonas de libre comercio del tipo que han utilizado Mauritius, China y los países del sureste asiático^[15]. También son ilegales las políticas que piden a las empresas que utilicen más *inputs* locales (los llamados «requisitos de contenido nacional»), a pesar de que estas políticas ayudaron a China y la India a desarrollar repuestos para automóviles de primer orden. Las leyes sobre patentes y *copyright* tienen que cumplir ahora con unos estándares internacionales mínimos, excluyendo la clase de imitación industrial que fue decisiva para las estrategias industriales tanto de Corea del Sur como de Taiwán durante las décadas de 1960 y 1970 (y de hecho, en períodos anteriores, para muchos de los que actualmente son países ricos^[16]). Los países que no son miembros de la OMC suelen toparse con exigencias más restrictivas que forman parte de sus negociaciones para entrar en la organización.

El acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual (ADPIC) de la OMC merece atención especial. Este acuerdo merma de forma significativa la capacidad de las naciones en vías de desarrollo de aplicar ingeniería inversa para copiar las tecnologías avanzadas que se utilizan en los países ricos. Como señala Richard Nelson, economista y experto en política tecnológica, copiar la tecnología extranjera ha sido desde hace mucho tiempo uno de los motores más importantes para alcanzar el nivel económico de los demás^[17]. El ADPIC ha despertado una

preocupación considerable porque restringe el acceso a medicamentos esenciales y tiene efectos negativos para la salud pública. Pero aún no se ha prestado una atención similar a sus efectos perjudiciales sobre la capacidad tecnológica de las naciones en vías de desarrollo, efectos que pueden ser de una importancia similar.

Los acuerdos comerciales regionales o bilaterales suelen extender sus restricciones externas más allá de las impuestas por la OMC. Estos acuerdos son en efecto un medio para que Estados Unidos y la Unión Europea «exporten sus propias propuestas reguladoras» a las naciones en vías de desarrollo^[18]. A menudo incluyen medidas que Estados Unidos y la Unión Europea han intentado adoptar en la OMC o en otros foros multilaterales, pero han fracasado. En particular, en sus acuerdos de libre comercio con países en vías de desarrollo, Estados Unidos presiona de forma agresiva para que haya restricciones en la capacidad de sus gobiernos para gestionar los flujos de capital y modelar las regulaciones de patentes. Y aunque ahora la OMC es más moderada, sus programas con países en vías de desarrollo todavía contienen muchas exigencias sobre políticas comerciales e industriales^[19].

Las naciones en vías de desarrollo aún tienen espacio para aplicar aquellas estrategias industriales que impulsen sus nuevas industrias. Los países decididos pueden sortear muchas de estas limitaciones, pero son pocos los gobiernos del mundo en vías de desarrollo que no se están preguntando constantemente si tal o cual política propuesta es legal para la OMC.

El trilema

¿Cómo gestionamos la tensión entre una democracia nacional y los mercados globales? Tenemos tres opciones. Podemos *limitar la democracia* con el propósito de minimizar los costes de transacción internacionales, sin tener en cuenta los trastornos económicos y sociales que la economía global produce en ocasiones. Podemos *limitar la*

globalización, con la esperanza de reforzar la legitimidad democrática en el país. O podemos *globalizar la democracia* a costa de la soberanía nacional. Esto nos proporciona un menú de opciones para la reconstrucción de la economía mundial.

Este menú capta el trilema político fundamental de la economía mundial: no podemos tener hiperglobalización, democracia y autodeterminación nacional todo a la vez. Podemos tener, como mucho, dos de las tres. Si queremos hiperglobalización y democracia, tenemos que renunciar a la nación Estado. Si hemos de mantener la nación Estado y también queremos hiperglobalización, tendremos que olvidarnos de la democracia. Y si queremos combinar democracia con nación Estado, adiós a una globalización profunda. La figura siguiente representa estas tres opciones.

El trilema político de la economía mundial

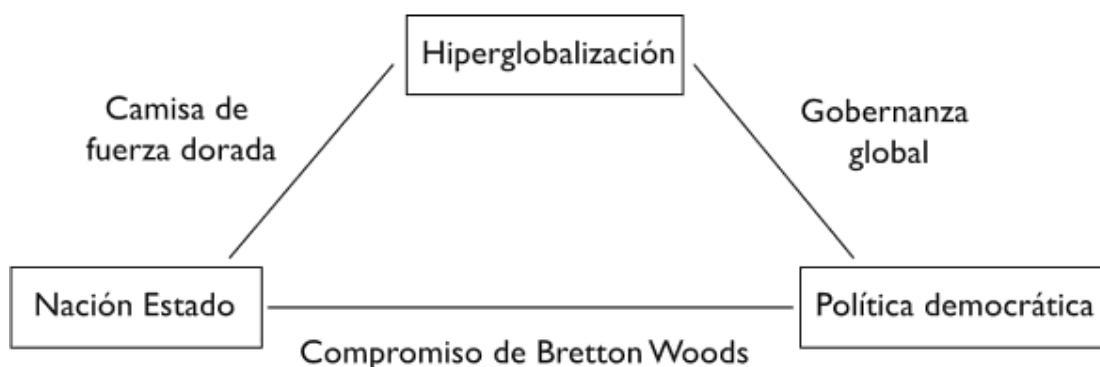


Figura 9-1. Elija dos.

¿Por qué no se puede tener todo? Consideremos una hipotética economía mundial completamente globalizada en la que todos los costes de transacción hayan sido eliminados y las fronteras nacionales no impidan el intercambio de bienes, servicios y capital. ¿Pueden existir naciones Estado en un mundo así? Solo si se dedican exclusivamente a mantener la globalización económica y a ser atractivas a los empresarios e inversores internacionales. En este caso, las normativas reguladoras nacionales y las políticas fiscales bien estarían alineadas con los

estándares internacionales, bien se estructurarían de modo que representaran el menor número de obstáculos a la integración económica internacional. Los únicos servicios facilitados por los gobiernos nacionales serían aquellos que reforzaran el buen funcionamiento de los mercados internacionales.

Podemos imaginar un mundo de esta clase, y es en el que pensaba Tom Friedman cuando acuñó el término «camisa de fuerza dorada». En este mundo, los gobiernos persiguen aquellas políticas con las que creen que ganarán la confianza del mercado y atraerán al comercio y al capital: oferta monetaria restringida, gobierno pequeño, impuestos bajos, mercados laborales flexibles, desregulación, privatización y apertura por todas partes. La «camisa de fuerza dorada» evoca la época del patrón oro anterior a la Primera Guerra Mundial. Sin el engorro de las obligaciones económicas y sociales internas, los gobiernos tenían entonces las manos libres para emprender unos programas de actuación que se basaban exclusivamente en mantener unas reglas monetarias estrictas.

Las restricciones procedentes del exterior eran aún más flagrantes con el mercantilismo y el imperialismo. No podemos hablar en rigor de naciones Estado antes del siglo XIX, pero el sistema económico global funcionaba según las reglas estrictas de la camisa de fuerza dorada. Unas empresas comerciales privilegiadas o unos poderes de tipo imperial hacían cumplir las reglas de juego —fronteras abiertas, protección de los derechos de los comerciantes e inversores extranjeros—. No había posibilidad de apartarse de estas reglas.

Puede que hoy estemos lejos del patrón oro clásico o de las empresas comerciales con privilegios monopolísticos, pero las exigencias de la hiperglobalización exigen una desaparición similar de las políticas nacionales. Las señales resultan familiares: el aislamiento de las instituciones económicas que elaboran las políticas (bancos, autoridades fiscales, reguladores, etc.), la desaparición (o privatización) de la protección social, la presión para que los impuestos de sociedades sean bajos, la erosión del contrato social entre empresas y trabajadores, y la sustitución de los objetivos de desarrollo nacional por la necesidad de mantener la confianza de los mercados. Una vez que las reglas del juego

vienen dictadas por la economía global, es inevitable que el acceso y control por parte de los grupos del interior del país de las políticas económicas nacionales sea restringido. Puedes tener al mismo tiempo tu globalización y tu nación Estado, siempre y cuando mantengas la democracia a raya.

¿Hemos de renunciar a la democracia si queremos conseguir una economía mundial totalmente globalizada? En realidad hay una salida. Podemos dejar a un lado a las naciones Estado en vez de abandonar las políticas democráticas. Esta es la opción de la «gobernanza global». Unas instituciones globales robustas con poder para regular y fijar estándares mundiales harían que las instituciones legislativas y políticas se ajustaran al tamaño los mercados, eliminándose los costes de transacción asociados a las fronteras nacionales. Si además se las pudiera dotar de los adecuados mecanismos de responsabilidad y legitimidad, no habría que empequeñecer la política: bastaría con trasladarla a nivel global.

Llevando esta idea a su conclusión lógica, podemos imaginar algún tipo de federalismo global —el modelo estadounidense expandido a escala global—. Dentro de Estados Unidos, una constitución nacional, un gobierno federal, un sistema judicial federal, y un gran número de agencias reguladoras de rango nacional, garantizan que los mercados sean verdaderamente nacionales a pesar de las muchas diferencias en la práctica reguladora y fiscal de cada Estado. O podemos imaginar formas alternativas de gobernanza global, no tan ambiciosas como el federalismo global y construidas en torno a nuevos mecanismos de responsabilidad y representación. Un paso importante en la dirección de la gobernanza global, cualquiera que sea su forma, necesariamente implica una reducción significativa de la soberanía nacional. Los gobiernos nacionales no desaparecerían, pero su poder quedaría seriamente restringido por entidades supranacionales que legislarían y harían cumplir las leyes con la autoridad que les confiere la legitimidad democrática. La Unión Europea es un ejemplo regional de esto.

Pueden parecer castillos en el aire, y quizá lo sean. La experiencia histórica de Estados Unidos indica lo complicado que puede ser establecer y mantener una unión política cuando hay grandes diferencias

entre las partes constituyentes. La forma vacilante en que se han desarrollado las instituciones dentro de la Unión Europea, y las persistentes quejas sobre su déficit democrático, son también evidencia de las dificultades que existen —incluso cuando la unión comprende a un grupo de naciones de niveles de ingresos similares y con trayectorias históricas similares—. El federalismo real a escala global está por lo menos a un siglo de distancia.

Pero el atractivo del modelo de gobernanza global, aunque sea una ilusión, no puede negarse. Cuando planteo a mis alumnos el trilema y les pido que elijan una de las opciones, esta es la que gana por aplastante mayoría. Si podemos cosechar simultáneamente los beneficios de la globalización y la democracia, ¿a quién le preocupa que los políticos nacionales se queden sin empleo? Sí, hay dificultades de orden práctico para conseguir una gobernanza global democrática, pero tal vez se exageren. Muchos teóricos de la política y estudiosos de las leyes sugieren que una gobernanza global democrática puede surgir de las actuales redes internacionales que conectan a los responsables políticos de todo el mundo, siempre que se les pueda controlar con nuevos mecanismos que les obliguen a rendir cuentas, como los que vamos a tratar en el siguiente capítulo.

Soy escéptico respecto a la opción de una gobernanza global, pero sobre todo por razones fundamentales más que prácticas. Sencillamente, existe demasiada diversidad en el mundo para meter con calzador a las naciones en unas reglas comunes, aunque estas reglas sean de algún modo producto de procesos democráticos. En mi opinión, unos estándares y unas regulaciones globales no solo son poco prácticos; son indeseables. La restricción que impone su legitimidad democrática prácticamente garantiza que la gobernanza global dará como resultado el mínimo común denominador, es decir un régimen de reglas débiles e ineficaces. Por tanto, nos enfrentamos al gran riesgo de que haya poquísimas gobernanzas por todas partes, con los gobiernos nacionales abandonando sus responsabilidades y sin nadie que las asuma. Pero trataremos todo esto con más detalle en el próximo capítulo.

La única opción que queda sacrifica la hiperglobalización. Esto es lo que hizo el Régimen de Bretton Woods, por eso lo he llamado compromiso de Bretton Woods. El régimen de Bretton Woods-GATT permitía a los países bailar al son de su propia música siempre que suprimieran una serie de restricciones fronterizas sobre el comercio exterior y, en general, trataran a todos sus socios comerciales del mismo modo. Se les permitía (es más, se les animaba a) mantener restricciones sobre los flujos de capital, ya que los arquitectos del orden económico de la posguerra no creían que los flujos libres de capital fueran compatibles con la estabilidad económica nacional. Las políticas de los países en vías de desarrollo quedaron de hecho fuera de la disciplina internacional.

Hasta la década de 1980, estas reglas laxas dejaron espacio para que los países siguieran sus propios, y posiblemente divergentes, caminos hacia el desarrollo económico. Europa occidental optó por formar una sola región y levantar un amplio Estado de bienestar. Como hemos visto, Japón alcanzó a Occidente utilizando su propia forma de capitalismo, que combinaba una dinámica máquina de exportar con grandes dosis de ineficiencia en los servicios y la agricultura. China creció a pasos agigantados en cuanto reconoció la importancia de la iniciativa privada, a pesar de desobedecer la mitad de las reglas del mercado. La mayor parte del resto de Asia oriental creó su milagro económico apoyándose en políticas industriales que han sido prohibidas por la OMC desde entonces. Montones de países de Latinoamérica, Oriente Próximo y África generaron unas tasas de crecimiento económico sin precedentes hasta finales de la década de 1970 con políticas de sustitución de importaciones que aislaban sus economías de la economía mundial. Como hemos visto, el compromiso de Bretton Woods fue, en gran medida, abandonado en la década de 1980 a la par que la liberalización de los flujos de capital ganaba velocidad y los acuerdos comerciales empezaban a llegar más allá de las fronteras nacionales.

Desde entonces, la economía mundial ha estado atrapada en una zona incómoda entre los tres nodos del trilema. No nos hemos enfrentado directamente a las duras opciones que identifica el trilema. En particular, aún no hemos aceptado abiertamente que necesitamos rebajar nuestras

ambiciones en cuanto a globalización económica si queremos que la nación Estado siga siendo el principal escenario de una política democrática. No nos queda más remedio que conformarnos con una versión «diluida» de la globalización —reinventar el compromiso de Bretton Woods para una época diferente.

No podemos simplemente aplicar los planteamientos de las décadas de 1950 y 1960. Tendremos que ser imaginativos, innovadores y estar dispuestos a experimentar. En la última parte del libro aportaré algunas ideas de cómo avanzar. Pero el primer punto en el orden del día es dejar bien claro el planteamiento general. La clase de experimentación política necesaria no se producirá hasta que cambiemos nuestra narrativa.

Una globalización inteligente puede mejorar la democracia nacional

Cada uno de los casos que he tratado hasta ahora obliga a elegir entre eliminar costes de transacción en la economía internacional y mantener las diferencias nacionales. Cuanto mayor sea el énfasis en una integración económica profunda, menor será el espacio para las diferencias nacionales de organización social y económica, y más pequeño el espacio para adoptar decisiones democráticas a escala nacional.

Las formas de globalización más contenidas no necesitan aceptar los supuestos inherentes a una integración profunda. Al poner límites a la globalización, el régimen de Bretton Woods permitió que la economía mundial y las democracias nacionales prosperaran codo con codo. En cuanto aceptamos restricciones a la globalización, podemos de hecho dar un paso más. Podemos concebir reglas globales que realmente *mejoren* el funcionamiento de las democracias nacionales.

En cualquier caso, no hay nada inherentemente contradictorio entre tener un régimen basado en una legislación global y la democracia nacional. La democracia nunca es perfecta en la práctica. Como han

argumentado los polítólogos de Princeton Robert Keohane, Stephen Macedo y Andrew Moravcsik, unas buenas normas internacionales pueden mejorar tanto la calidad como la legitimidad de la práctica democrática. La democracia, señalan estos autores, no pretende simplemente maximizar la participación popular. Incluso cuando las reglas internacionales limitan la participación a escala nacional, pueden aportar beneficios democráticos compensatorios tales como fomentar los procesos de deliberación, suprimir los enfrentamientos sectarios y garantizar la representación de las minorías. Las prácticas democráticas pueden mejorar con salvaguardias de procedimiento que eviten que caigan en manos de los grupos de interés y garanticen el uso de datos empíricos, tanto económicos como científicos, como parte de las deliberaciones. Además, entrar en compromisos internacionales vinculantes es un acto de *soberanía*. Restringirla sería como evitar que el Congreso de los Estados Unidos delegara algunos de sus poderes legislativos en agencias reguladoras independientes^[20].

Pero aunque los compromisos internacionales puedan mejorar la democracia nacional, no es obvio que vayan a conseguirlo. La agenda de la hiperglobalización, con su objetivo de minimizar los costes de transacción de la economía internacional, choca con la democracia por la sencilla razón de que lo que busca no es mejorar el funcionamiento de la democracia, sino ponérselo fácil a los intereses comerciales y financieros que buscan acceder a los mercados a bajo coste. Esto requiere que apoyemos una narrativa que da primacía a las necesidades de las empresas multinacionales, los grandes bancos y los grandes inversores sobre otros objetivos sociales y económicos^[21]. De ahí que este planteamiento sirva principalmente para esas necesidades.

Podemos elegir el modo de superar este defecto. Podemos globalizar la gobernanza democrática paralelamente a los mercados; o podemos reconsiderar los acuerdos comerciales y de inversiones para ampliar el espacio para la toma de decisiones democráticas a escala nacional. Trato estas alternativas en los dos capítulos siguientes.

¿Es viable un gobierno global? ¿Es deseable?

La nación Estado está pasada de moda. Las fronteras han desaparecido. La distancia ha muerto. La Tierra es plana. Nuestra identidad ya no corresponde a nuestro lugar de nacimiento. La política nacional está siendo reemplazada por formas de representación más nuevas, más fluidas, que trascienden las fronteras nacionales. La autoridad se traslada de los legisladores nacionales a redes transnacionales de reguladores. El poder político pasa a una nueva ola de activistas vinculados a organizaciones no gubernamentales internacionales. Las decisiones que conforman nuestra vida económica son tomadas por grandes compañías multinacionales y por tecnócratas internacionales sin rostro.

¿Cuántas veces hemos oído estas o similares afirmaciones que anuncian o denuncian el amanecer de una nueva era de gobierno global?

Ya pesar de ello, observemos cómo se han desarrollado los acontecimientos en la reciente crisis de 2007-2008. ¿Quién ha rescatado los bancos globales para evitar que la crisis financiera llegara a ser un cataclismo todavía mayor? ¿Quién ha inyectado la liquidez necesaria para calmar a los mercados de crédito internacionales? ¿Quién ha estimulado la economía global a través de una expansión fiscal? ¿Quién ha proporcionado subsidios por desempleo y otras redes de seguridad para los trabajadores que han perdido su trabajo? ¿Quién está fijando las nuevas normas sobre compensación, adecuación del capital y liquidez para los grandes bancos? ¿A quién se le atribuye la mayor parte de la culpa de todo lo que ha ido mal antes, durante y después?

La respuesta a cada una de estas preguntas es la misma: *gobiernos nacionales*. Tal vez pensemos que vivimos en un mundo cuyo gobierno ha sido transformado radicalmente por la globalización, pero la responsabilidad última sigue siendo de los responsables políticos nacionales. Todo el bombo que rodea a la caída de la nación Estado no es más que eso: bombo. Tal vez nuestra economía mundial esté poblada por una auténtica sopa de letras de agencias internacionales —desde el BAD a la OMT^[1]—, pero la adopción de decisiones democráticas sigue estando firmemente en las naciones Estado. El «gobierno global» suena bien, pero no empieza a buscarlo todavía. Nuestro complejo y variado mundo solo permite un barnizado muy fino de autoridad global; y por muy buenas razones, además.

Superación de la tiranía de las naciones Estado

Ya no se trata solo de utópicos excéntricos e ingenuos que contemplan la idea de un gobierno global. Muchos economistas, sociólogos, polítólogos, investigadores jurídicos y filósofos han emprendido la búsqueda de nuevas formas de gobierno que dejen atrás la nación Estado. Por supuesto, pocos de estos analistas abogan por una versión auténticamente global de la nación Estado; una legislatura global o un consejo de ministros global es demasiada fantasía. Las soluciones que proponen se apoyan en nuevas concepciones de la comunidad política, la representación y la responsabilidad. La esperanza es que estas innovaciones puedan imitar muchas de las funciones esenciales de una democracia constitucional a escala global.

La forma más rudimentaria de este gobierno global contempla la delegación directa de los poderes nacionales en tecnócratas internacionales. Implica que agencias reguladoras autónomas se ocupen de resolver lo que se consideran esencialmente problemas «técnicos», surgidos de la toma de decisiones descoordinadas en la economía global. Por razones obvias, los economistas están particularmente entusiasmados con este enfoque. Por ejemplo, cuando la red económica

europea VoxEu.org solicitó el asesoramiento de grandes economistas sobre cómo solucionar las precariedades del sistema financiero global a la vista de la crisis de 2008, las soluciones propuestas tomaban a menudo la forma de reglas internacionales más estrictas administradas por alguna forma de tecnocracia: un tribunal internacional de la bancarrota, una organización financiera mundial, un prestamista de última instancia global, etc^[2]. Jeffrey Garten, vicesecretario de Comercio exterior de la administración Clinton, ha venido pidiendo desde hace tiempo el establecimiento de un banco central global^[3]. Los economistas Carmen Reinhart y Ken Rogoff han propuesto un regulador financiero internacional.

Estas propuestas pueden parecer reflexiones ingenuas de economistas que no entienden de política, pero en realidad se basan muchas veces en un motivo político explícito. Cuando Reinhart y Rogoff abogan por un regulador financiero internacional, su objetivo es tanto enmendar un fallo político como solucionar los impactos económicos que se transmiten entre naciones; quizá el motivo político preceda al económico. Esperan acabar con las intromisiones políticas a escala nacional que ellos perciben como interfiriendo las regulaciones nacionales. Escriben: «Un regulador financiero internacional con buen personal y bien dotado —que funcione sin capas de políticos apoltronados— ofrecería un contrapeso tremadamente necesario al poderoso sector nacional de servicios financieros»^[4]. La teoría política que defiende este planteamiento sostiene que delegar los poderes reguladores a una tecnocracia global aislada y autónoma conduce a una mejor gobernanza, tanto global como nacional.

En el mundo real, esa delegación requiere unos legisladores que renuncien a su prerrogativa de hacer leyes y acepten que su capacidad para responder a sus electores se vea disminuida. Una delegación de este tipo, normalmente tiene lugar en unas condiciones muy especiales. En Estados Unidos, por ejemplo, el Congreso delega parte de su poder legislativo a agencias ejecutivas solamente cuando sus preferencias políticas son bastante similares a las del presidente y cuando los asuntos sometidos a consideración poseen un alto nivel técnico^[5]. Incluso

entonces, la delegación es parcial y va acompañada de elaborados mecanismos para rendir cuentas. La delegación es un acto político. De ahí que hayan de satisfacerse muchas precondiciones antes de que cualquier delegación a entidades supranacionales pueda llegar a generalizarse y a ser sostenible. Necesitaríamos crear una «cuerpo político global» de algún tipo, con normas comunes, una comunidad política transnacional y nuevos mecanismos de responsabilidad adecuados al escenario global.

Los economistas no prestan mucha atención a estos prerrequisitos, pero otros investigadores sí. Muchos de ellos ven indicios de que, de hecho, están surgiendo nuevos modelos de gobernanza global. Anne-Marie Slaughter, experta en relaciones internacionales de Princeton, se ha centrado en las redes transnacionales pobladas por reguladores, jueces e incluso legisladores. Estas redes pueden realizar funciones de gobierno incluso cuando no están constituidas como organizaciones intergubernamentales ni institucionalizadas formalmente. Tales redes, razona Slaughter, extienden el alcance de los mecanismos de gobernanza formal, permiten compartir la información más allá de las fronteras nacionales, contribuyen a la formación de normas globales, y pueden generar la capacidad de impulsar normas y acuerdos internacionales en naciones cuya capacidad para hacerlo es débil^[6].

El gobierno de los mercados financieros es de hecho el escenario donde más han avanzado esas redes y el que proporciona a Slaughter los mejores ejemplos. La Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV) reúne a los reguladores de los valores mundiales y proporciona principios globales. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea desempeña el mismo papel en el caso de los reguladores bancarios. Estas redes cuentan con pequeños secretariados (cuando los tienen) y carecen de poder vinculante, aunque ciertamente ejercen influencia a través de su autoridad y legitimidad para fijar estándares —al menos a los ojos de los reguladores—. Sus deliberaciones llegan a ser a menudo un punto de referencia en los debates nacionales. Puede que no sustituyan totalmente a las naciones Estado, pero acaban creando redes de responsables políticos relacionados entre sí internacionalmente.

Para conseguir legitimidad, la gobernanza global ha de trascender los clubes exclusivos de reguladores y tecnócratas. ¿Pueden estas redes rebasar las áreas estrictamente técnicas y acometer fines sociales más ambiciosos? Sí, dice John Ruggie, investigador de Harvard que acuñó el término *embedded liberalism* para describir al régimen de Bretton Woods. Ruggie está de acuerdo en que las redes transnacionales han socavado el modelo tradicional de gobernanza basado en las naciones Estado. Para eliminar este desequilibrio, argumenta, necesitamos un mayor énfasis en la responsabilidad social corporativa a escala global. Una versión actualizada del *embedded liberalism* iría más allá del multilateralismo centrado en el Estado hasta «un multilateralismo que acepte activamente las potenciales contribuciones a la organización social global de la sociedad civil y los actores corporativos». Estos agentes pueden adelantar nuevas normas globales —sobre derechos humanos, prácticas laborales, salud, anticorrupción y administración medioambiental— y luego incluirlas en las operaciones de las grandes corporaciones internacionales y las políticas de los gobiernos nacionales. La financiación de programas para el tratamiento del VIH/sida efectuada por empresas multinacionales en países pobres constituye un destacado ejemplo.

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas, en cuya elaboración Ruggie ejerció un papel importante, plasma todos estos principios. El Pacto pretende transformar las empresas internacionales en vehículos para el logro de objetivos sociales y económicos. Una transformación así beneficiaría a las comunidades en las que operan estas empresas. Pero, como explica Ruggie, habría más ventajas. Un comportamiento prosocial y promedioambiental de las grandes empresas alentaría a empresas más pequeñas a imitarlas. Aliviaría el temor extendido de que la competencia internacional produzca una caída sin fondo de los estándares laborales y medioambientales acompañado de la exclusión social, en el propio país, de los más desfavorecidos. A la vez, permitiría que el sector privado se hiciera cargo de algunas de las funciones que para los Estados son cada vez más difíciles de financiar y llevar a cabo, como la salud pública y la

protección medioambiental, reduciendo la distancia entre los mercados internacionales y los gobiernos nacionales^[7].

Los argumentos a favor de nuevas formas de gobierno global —sea delegación, red o responsabilidad social corporativa— dan pie a preguntas complicadas. ¿Ante quién son responsables estos mecanismos? ¿De dónde obtienen su responsabilidad y autoridad estos clubes globales de reguladores, organizaciones no gubernamentales o grandes empresas? ¿Quién les da el poder y los controla? ¿Quién asegura que también se oyen la voz y los intereses de los que tienen menos contactos a escala internacional? El talón de Aquiles de la gobernanza global es la falta de relaciones de responsabilidad claras. En una nación Estado, el electorado es la máxima fuente de autoridad política y las elecciones el máximo vehículo de responsabilidad. Si no respondes a las expectativas y aspiraciones de tus votantes, no te reelegan. Una responsabilidad electoral global de este tipo es una idea muy poco creíble. Necesitaríamos mecanismos diferentes^[8].

Probablemente, el mejor argumento a favor de una responsabilidad global alternativa procede de dos destacados polítólogos, Joshua Cohen y Charles Sabel. Estos dos investigadores empiezan argumentando que los problemas que un gobierno global pretende resolver no se prestan a las nociones tradicionales de responsabilidad. En el modelo tradicional, un electorado con intereses bien definidos autoriza a su representante a actuar en favor de esos intereses. Una regulación global presenta retos nuevos, a menudo extremadamente técnicos, y sujetos a circunstancias que evolucionan rápidamente. Es típico que el «público» global tenga solo una noción muy vaga de qué problemas es necesario resolver y cómo hacerlo.

En este ámbito, la responsabilidad se reduce a la habilidad de los reguladores internacionales para aportar «una buena explicación» de lo que elijan hacer. «Los temas se deciden debatiendo sobre la mejor forma de solucionarlos», escriben Cohen y Sabel, «no por un ejercicio de poder, mediante las expresiones de interés o negociando desde posiciones de poder en defensa de intereses particulares»^[9]. Aquí no se supone que las soluciones vayan a ser «tecnocráticas». Incluso cuando los valores y los

intereses divergen y prevalece el desacuerdo, existe la esperanza de que el proceso de deliberación transnacional genere las explicaciones que todos, o la mayoría, pueden reconocer como legítimas. La labor de hacer reglas globales está dotada de mecanismos de responsabilidad en la medida en que el razonamiento que ha motivado las normas resulta convincente para aquellos a quienes se van a aplicar esas normas.

El programa de Cohen y Sabel aporta espacio, al menos en principio, para poder variar las prácticas institucionales según el país dentro de un marco de cooperación y coordinación general. Un país y sus responsables políticos son libres de experimentar y poner en marcha diferentes soluciones siempre y cuando puedan explicar a sus homólogos —los responsables políticos de otros países— por qué han llegado a esas soluciones. Deben justificar sus opciones públicamente y situarlas en el contexto de opciones comparables adoptadas por otros. Sin embargo, un escéptico podría preguntarse si tales mecanismos no fomentaran la hipocresía, con unos políticos actuando de la misma forma que siempre, mientras procuran racionalizar sus actos en términos más nobles. Finalmente, Cohen y Sabel esperan que estos procesos deliberativos converjan en el desarrollo de una comunidad política global en la que «personas dispersas pudieran llegar a compartir una nueva identidad como miembros de un pueblo global organizado»^[10]. Es difícil ver cómo funcionaría su concepto de gobernanza global sin esa transformación en las identidades políticas. A fin de cuentas, un gobierno global necesita individuos que se sientan ciudadanos globales.

Quizá no estemos demasiado lejos de ese estado de cosas. Peter Singer, profesor de ética en Princeton, ha escrito de forma muy convincente sobre el desarrollo de una nueva ética global que surge de la globalización. «Si... la revolución de las comunicaciones ha creado una audiencia global», escribe, «necesitaríamos justificar nuestro comportamiento a todo el mundo»^[11]. El economista y filósofo Amartya Sen ha argumentado que es bastante engañoso pensar en nosotros mismos como reducidos a una sola e invariable identidad —étnica, religiosa o nacional— con la que hemos nacido. Cada uno de nosotros tiene muchas identidades, que están basadas en nuestra

profesión, género, empleo, clase, inclinaciones políticas, aficiones e intereses, equipos deportivos que apoyamos, y un largo etcétera^[12]. Estas identidades no surgen a expensas de las otras, elegimos libremente cuánto peso les damos a cada una. Muchas identidades cruzan las fronteras nacionales y nos permiten formar asociaciones transnacionales y definir nuestros «intereses» en una amplia geografía. Esta flexibilidad y multiplicidad crea espacio, en principio, para el establecimiento de una auténtica comunidad política global.

Hay muchos aspectos atractivos en estas ideas sobre las posibilidades de un gobierno global. Tal como lo expone Sen, «hay algo de tiranía de las ideas en considerar las divisiones políticas de los Estados (principalmente naciones Estado) como, en cierto sentido, fundamentales, y en verlas no solo como restricciones prácticas que hay que abordar, sino como profundas divisiones en el plano de la ética y de la filosofía política»^[13]. Además, qué es una comunidad y una identidad política se ha redefinido constantemente a lo largo del tiempo en términos cada vez más amplios. Las agrupaciones humanas han pasado de lo tribal y local a las ciudades Estado y luego a las naciones Estado. ¿No debería ser una comunidad global el siguiente paso?

No se sabe si algo es bueno hasta que se prueba. ¿Hasta dónde pueden llegar estas formas emergentes de gobernanza global y cuánta globalización pueden soportar? Un buen punto de partida es la Unión Europea, que ha recorrido un mayor tramo del camino hacia un gobierno transnacional que ningún otro grupo de naciones Estado.

La Unión Europea: la excepción que pone a prueba la regla

Cuando Cohen y Sabel estaban desarrollando sus ideas sobre gobernanza global fruto de un proceso de deliberación, tenían presente un ejemplo concreto: la Unión Europea. El experimento europeo demuestra tanto el potencial como las limitaciones de estas ideas.

Las naciones europeas han conseguido un nivel extraordinario de integración económica entre ellas. En ninguna parte hay un mayor acercamiento a una integración profunda o a la hiperglobalización, aunque sea a escala regional. Bajo el mercado único europeo hay un enorme entramado institucional dedicado a suprimir costes de transacción y a armonizar regulaciones. Los miembros de la Unión Europea han renunciado a las barreras en la circulación de bienes, capital y mano de obra. Pero además han firmado más de cien mil páginas de reglamentos que afectan a toda la Unión Europea —que van desde política científica a protección al consumidor— que recogen estándares y expectativas comunes. Han creado un Tribunal Europeo de Justicia que hace cumplir diligentemente estos reglamentos. Han dado autoridad a una administración, la Comisión Europea, para proponer nuevas leyes e impulsar políticas comunes en comercio exterior, agricultura, competencia, ayuda a las regiones, y muchas otras áreas. Han establecido una serie de programas para proporcionar ayuda financiera a las regiones rezagadas de la Unión y favorecer la convergencia económica. Dieciséis de sus miembros han adoptado una moneda común (el euro) y se han sometido a una política monetaria común administrada por el Banco Central Europeo. Además de todo esto, la Unión Europea cuenta con muchas agencias especializadas, demasiado numerosas como para nombrarlas aquí.

Las instituciones democráticas de la Unión Europea están menos desarrolladas. El Parlamento Europeo, de elección directa, funciona más como una tertulia que como una fuente de supervisión o iniciativa legislativa. El poder real está en el Consejo de Ministros, que es una reunión de ministros de los gobiernos nacionales. Cómo establecer y mantener la legitimidad y responsabilidad democrática del amplio conjunto supranacional de Europa ha sido desde hace tiempo una cuestión espinosa. Las críticas que proceden de la derecha culpan a las instituciones de la Unión Europea de excederse, mientras las críticas desde la izquierda lamentan un «déficit democrático».

Los líderes europeos han hecho esfuerzos importantes en los últimos años para aumentar la infraestructura *política* de la Unión Europea, pero

ha sido un camino arduo y escabroso. Un ambicioso esfuerzo para ratificar la Constitución Europea fracasó cuando los votantes de Francia y los Países Bajos la rechazaron en 2005. A raíz de este fracaso llegó el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009 —pero solo después de que el Reino Unido, Polonia, Irlanda y la República Checa consiguieran la exclusión de algunos de los requisitos del tratado—. El tratado reforma el reglamento electoral en el Consejo de Ministros, da más poder al Parlamento Europeo, hace que la carta de los derechos humanos de la Unión Europea sea vinculante jurídicamente, y establece un nuevo puesto ejecutivo en la figura del presidente del Consejo Europeo.

Como sugieren las cláusulas de exclusión para el Reino Unido y otros países, sigue habiendo diferencias significativas entre los Estados miembros sobre el deseo de convertir a Europa en una auténtica federación política. El Reino Unido protege celosamente su constitución y su sistema jurídico de las reglas e instituciones de la Unión Europea. En muchas áreas, como la regulación financiera y la política monetaria, tiene poco interés en que su práctica se alinee con la de otros. El interés del Reino Unido en Europa sigue siendo principalmente económico. Su planteamiento minimalista de construcción de las instituciones europeas contrasta fuertemente con los objetivos federalistas, en ocasiones más ambiciosos, de Francia y Alemania.

A pesar de lo importantes que puedan ser estos amplios debates sobre la arquitectura constitucional de la Unión Europea, la mayor parte del trabajo real de la organización se hace bajo un conjunto de prácticas informales en continua evolución, que Charles Sabel denomina «gobernanza experimentalista». Los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea de alto nivel deciden los objetivos que se deben cumplir. Estos podrían ser tan ambiciosos y poco definidos como la «inclusión social» o tan estrechos como «una malla de energía unificada». A las agencias reguladoras nacionales se les da libertad para promover estos objetivos en la forma que les parezca adecuada, pero el *quid pro quo* es que deben informar de sus acciones y resultados en lo que llaman foros, agencias de redes, consejos reguladores o métodos

abiertos de coordinación. La revisión paritaria permite a los reguladores nacionales comparar sus planteamientos con los de otros y rehacerlos según sea necesario. Con el tiempo, los propios objetivos se actualizan o modifican a la luz de lo que se aprende en estas deliberaciones^[14].

La gobernanza experimentalista ayuda a crear normas para toda Europa y contribuye a la construcción de un consenso transnacional en torno a unos planteamientos comunes. No es necesario que estos sean completamente homogéneos. Donde siguen existiendo diferencias, lo son en un contexto de entendimiento mutuo y responsabilidad, para que sea menos probable que acaben siendo origen de fricciones. La exigencia de justificar las prácticas nacionales hace que las diferencias entre países sean más fáciles de armonizar.

Puede que parezca que los miembros de la Unión Europea forman un grupo dispar, pero si se compara con las naciones que componen la economía mundial, son un modelo de concordia. Estas veintisiete naciones están unidas por una geografía, una cultura, una religión y una historia comunes. Si excluimos a Luxemburgo, donde los ingresos per cápita son muy altos, el más rico de estos países (Irlanda, en 2008) es solo 3,3 veces más rico que el más pobre (Bulgaria), en contraste con el factor de casi 190 en el mundo entero. A los miembros de la Unión Europea les impulsa un fuerte sentido de compartir un mismo objetivo estratégico que va considerablemente más allá de la mera integración económica. De hecho, la unidad europea es más relevante como objetivo político que como objetivo económico.

A pesar de estas ventajas comparativas, la evolución institucional de la Unión Europea ha progresado lentamente y sigue habiendo grandes diferencias entre los Estados miembros. De ellas, la más reveladora es la conocida tensión entre las opciones de profundizar la Unión y ampliarla para incorporar nuevos miembros. Pensemos en el largo y acalorado debate sobre Turquía. La oposición francesa y alemana ala entrada de Turquía en la Unión Europea se debe en parte a razones culturales y religiosas. Pero el miedo a que las tradiciones e instituciones políticas divergentes de Turquía dificulten la integración política europea, también desempeña un papel importante. Por otro lado, el Reino Unido agradece

todo lo que pueda atemperar las ambiciones francesas y alemanas de lograr una Europa *política* y, por esa razón, apoya la entrada de Turquía. Todos comprenden que profundizar la integración política de Europa resulta más problemático a medida que aumenta el número de miembros y la composición de la Unión Europea es más diversa.

El dilema propio de Europa no es diferente del que afronta la economía mundial en su conjunto. Como hemos visto en capítulos anteriores, una integración económica profunda requiere levantar una amplia estructura de gobernanza transnacional que la sustente. Al final, la Unión Europea se decidirá por la política o se resignará a tener una unión económica más limitada. Los que impulsan una Europa política tienen mayor posibilidad de conseguir un auténtico mercado único europeo que los que quieren limitar el discurso al nivel económico. Pero los defensores de la política todavía tienen que ganar la discusión. Se enfrentan a una gran oposición tanto de su electorado nacional como de otros líderes políticos con posturas diferentes.

Así pues, Europa se ha convertido en un espacio de transición —económicamente más integrada que cualquier otra región del mundo, pero con una estructura de gobierno todavía inacabada—. Tiene potencial para convertirse en una auténtica unión económica, pero todavía no lo es. Cuando las economías europeas sufren, las respuestas que se observan son abrumadoramente nacionales.

Las diferencias llegaron a ser particularmente obvias durante la crisis de 2008 y sus terribles consecuencias. Los bancos de Europa se supervisan a través de reguladores nacionales. Cuando empezaron a quebrar, prácticamente no hubo coordinación entre los gobiernos de la Unión Europea. El rescate de los bancos y otras empresas lo llevó a cabo cada gobierno por separado, a menudo de forma que perjudicaba a otros miembros de la Unión Europea. Tampoco hubo coordinación en el diseño de los planes de recuperación y los programas de estímulo fiscal, a pesar de que hay claros efectos de contagio (las empresas alemanas se benefician de los estímulos fiscales franceses casi tanto como las empresas francesas, dado lo entrelazadas que están estas dos economías). Cuando los líderes europeos aprobaron por fin un marco «común» para

la supervisión financiera en diciembre de 2009, el ministro de Hacienda británico subrayó el carácter limitado del acuerdo al destacar que «la responsabilidad está en los reguladores nacionales»^[15].

Los miembros más pobres de la Unión Europea y los que más sufrieron solo pudieron contar con un apoyo reticente de Bruselas. Lituania, Hungría y Grecia se vieron obligados a pedir ayuda financiera al FMI como condición para obtener préstamos de gobiernos más ricos de la Unión Europea^[16]. (Imaginemos qué ocurriría si Washington exigiese a California que se sometiera al control del FMI para beneficiarse de los Fondos de Reactivación Federal). Otros países que se enfrentaban a problemas económicos agobiantes fueron abandonados para que se las apañaran solos (España y Portugal). En efecto, estos dos países tienen lo peor de ambos mundos: la unión económica evitó que pudieran recurrir a la devaluación monetaria para dar un rápido impulso a su competitividad, mientras que la falta de unión política impedía que recibieran el suficiente apoyo del resto de Europa.

A la luz de todo esto sería fácil considerar un fracaso la Unión Europea, pero esta sería una sentencia muy dura. Ser miembro de la Unión Europea sin duda influyó en que los países pequeños aceptaran acatar las reglas de la hiperglobalización. Pensemos en Lituania, un pequeño país del Báltico, que experimentó dificultades similares a las que Argentina había vivido una década antes. Lituania había crecido rápidamente desde su incorporación a la Unión Europea en 2004 con el apoyo de grandes volúmenes de crédito de los bancos europeos y una burbuja inmobiliaria nacional. Había contraído un enorme déficit por cuenta corriente y una gran deuda exterior (20% y 125% del PIB respectivamente en 2007). Como cabía esperar, la crisis económica global y el cambio de rumbo de los flujos de capital en 2008 dejaron a la economía lituana en una situación desesperada. Los precios de alquiler y compra de inmuebles se hundieron, el desempleo alcanzó el 20% y el PIB se redujo en un 18% en 2009. En enero de 2009, el país tuvo las peores revueltas desde la caída de la Unión Soviética.

Lituania tenía un tipo de cambio fijo y unos flujos libres de capital, como Argentina. Su moneda tenía paridad con el euro desde 2005. Sin

embargo, a diferencia de Argentina, los políticos del país lograron aguantar el tipo sin devaluar su moneda introduciendo controles de capital (esto último incumplía explícitamente las normas de la Unión Europea). A principios de 2010 parecía como si la economía lituana hubiera empezado a estabilizarse^[17]. La diferencia con Argentina era que la pertenencia de Lituania a una comunidad política mayor cambiaba el equilibrio de costes y beneficios respecto a estar solo. El derecho a la libre circulación de mano de obra dentro de la Unión Europea permitía que muchos trabajadores lituanos emigraran, sirviendo así de válvula de escape para una economía bajo presión. Bruselas convenció a los bancos europeos para que apoyaran a sus filiales en Lituania. Y lo más importante, la perspectiva de adoptar el euro como moneda nacional e incorporarse a la Eurozona obligó a los responsables políticos lituanos a evitar cualquier opción —como la devaluación— que pusiera en peligro ese objetivo, a pesar de sus altísimos costes económicos a corto plazo.

A pesar de todos sus problemas iniciales, Europa debería entenderse como un gran éxito si se tienen en cuenta sus progresos en la construcción de instituciones. Para el resto del mundo, sin embargo, sigue siendo un cuento con moraleja. La Unión Europea muestra las dificultades de conseguir una unión política lo suficientemente robusta para defender una integración económica profunda incluso entre un número comparativamente pequeño de países afines. En el mejor de los casos, es la excepción que confirma la regla. La Unión Europea demuestra que una gobernanza democrática transnacional es posible, pero su experiencia también deja al descubierto los exigentes requisitos de esa gobernanza. Cualquiera que piense que un gobierno global es un camino posible para la economía mundial haría bien en tener en cuenta la experiencia de Europa.

¿Resolverá nuestros problemas un gobierno global?

Demos a los entusiastas de un gobierno global el beneficio de la duda y preguntemos cómo se resolverían las tensiones que genera la hiperglobalización con los mecanismos que ellos proponen.

Pensemos cómo deberíamos abordar estos tres retos:

1. Las exportaciones chinas de juguetes a Estados Unidos contienen niveles peligrosos de plomo.
2. La crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos se extiende por el resto del mundo a la vez que muchos valores emitidos por bancos estadounidenses y comercializados en países extranjeros resultan ser «tóxicos».
3. Algunos de los bienes exportados por Indonesia a Estados Unidos y Europa se fabrican empleando mano de obra infantil.

En estos tres casos, un país exporta un artículo, servicio o activo que causa problemas para el país importador. Las exportaciones chinas de juguetes contaminados con plomo ponen en peligro la salud de los niños estadounidenses; las exportaciones de Estados Unidos de activos hipotecarios supravalorados ponen en peligro la estabilidad financiera del resto del mundo, y las exportaciones indonesias de bienes fabricados con mano de obra infantil amenazan los estándares y valores de Estados Unidos y Europa occidental. Las reglas internacionales que prevalecen no aportan soluciones claras; por tanto, necesitamos emprender un proceso de diálogo hasta llegar a una solución. ¿Podemos abordarlo solamente con los mercados? ¿Necesitamos reglas específicas?, y en caso afirmativo, ¿deberían ser nacionales o globales? ¿Podrían darse respuestas diferentes a estas tres cuestiones?

Pensemos en el parecido entre estos problemas, a pesar de que proceden de dominios bastante diferentes de la economía mundial. En el núcleo de cada uno existe un problema de estándares, con respecto al contenido de plomo, calificación de los activos financieros y mano de

obra infantil. En los tres casos hay diferencias en los estándares aplicados (o deseados) por los países exportadores e importadores. Los exportadores pueden tener estándares más bajos y por tanto poseer una ventaja competitiva en los mercados de los países importadores. Sin embargo, los compradores del país importador no pueden observar directamente con qué estándares se ha fabricado el bien o servicio exportado. Un consumidor no puede saber fácilmente si el juguete lleva pintura de plomo o si ha sido fabricado utilizando mano de obra infantil en condiciones de explotación; ni un prestamista puede identificar completamente las características de riesgo de los activos que adquiere. En términos generales, los importadores tienden a comprar menos bienes o servicios si saben que contienen pintura con plomo, han sido fabricados por niños o es probable que provoquen un caos financiero.

Al mismo tiempo, las preferencias de los consumidores varían. Es probable que cada uno de nosotros dé una importancia algo diferente a mantener determinados estándares cuando pueden ir en detrimento de otros beneficios, como un precio más bajo. Puede que usted esté dispuesto a pagar dos euros más por una camiseta si va acompañada de un certificado que garantice que en su fabricación no ha intervenido mano de obra infantil, pero puede que yo no quiera pagar más de un euro. Puede que usted esté dispuesto a correr algún riesgo añadido a cambio de obtener más rendimiento en un valor, mientras yo soy más conservador en mis inversiones. Algunos pueden estar dispuestos a adquirir juguetes contaminados con plomo si la diferencia de precio es grande, mientras que otros los rechazan de plano. Por esta razón, cualquier estándar crea ganadores y perdedores si se aplica de modo uniforme.

¿Cómo respondemos a estos tres retos? La opción por defecto consiste en no prestarles atención hasta que la amenaza sea demasiado grande para ignorarla. Podemos elegir esta opción por varias razones. Primera, podemos confiar en el estándar que aplique el país exportador. Las agencias de calificación crediticia de Estados Unidos tienen reputación de ser las mejores del mundo, así que ¿por qué tendría que inquietarle a un ciudadano de otro país la compra de títulos hipotecarios

de Estados Unidos calificados con triple A? Las regulaciones chinas referentes al plomo son, sobre el papel, más estrictas que las de Estados Unidos, entonces ¿por qué preocuparse de los riesgos para la salud de los juguetes chinos? Segunda, podemos pensar que los estándares y las regulaciones de los países extranjeros no son asunto nuestro. Que los compradores tengan cuidado y ya está. Tercera, podemos pensar que en realidad las diferencias en los estándares reguladores son una fuente de ventaja comparativa —y de ahí de ganancias del comercio— igual que las diferencias de productividad o conocimientos entre países. Que unos estándares laborales laxos permitan a Indonesia vendernos bienes a precio más bajo, no es más que otra manifestación de los beneficios de la globalización.

Estos argumentos miopes debilitan la eficiencia de la economía global y terminan socavando su legitimidad. Estos temas provocan preocupaciones legítimas y merecen respuestas serias. Consideremos, pues, algunas de las posibilidades.

Estándares globales. Podemos considerar la aplicación de estándares globales que todos los países tengan que respetar. Podemos exigir que todos los fabricantes cumplan las normas laborales fundamentales, una reglamentación bancaria común y unos códigos idénticos de seguridad. Esta es la solución por excelencia de una gobernanza global. En muchas áreas gravitamos hacia esta clase de planteamiento, como hemos visto, pero sigue habiendo limitaciones obvias. No es probable que las naciones se pongan de acuerdo en los estándares adecuados y, con frecuencia, por muy buenas razones.

Las normas laborales ofrecen el ejemplo más claro. El argumento de que la prohibición de los países ricos a emplear mano de obra infantil puede ser poco apropiada para los países en vías de desarrollo ha impedido lograr un consenso global. El trabajo infantil de la clase a la que los activistas de los países ricos ponen objeciones es a menudo una consecuencia inevitable de la pobreza. Impedir que los niños trabajen en fábricas puede acabar haciendo más mal que bien, ya que la alternativa

para esos niños no es ir al colegio, sino emplearse en trabajos incluso más repugnantes (la prostitución es el ejemplo más citado). Este argumento contra la homogeneización se aplica a también otras regulaciones laborales, como el máximo de horas de trabajo o los salarios mínimos. En sentido más amplio, siempre que no se vulneren derechos humanos básicos, tales como la no discriminación y la libertad de asociación, los países deberían ser libres de elegir las normas laborales que mejor encajen en sus propias circunstancias y preferencias sociales. Los estándares comunes son caros, incluso si propician la aceptación de determinados tipos de importaciones en los países ricos.

Esto vale también para el ámbito de la regulación financiera. Lo que es «seguro» para Estados Unidos puede no ser «bastante seguro» para Francia o Alemania. Estados Unidos puede aceptar alegremente un poco más de riesgo que estos otros dos países como precio a pagar por la innovación financiera. Por otro lado, puede que Estados Unidos quiera que sus bancos tengan más exigencias de capital para amortiguar sus riesgos de lo que los responsables políticos de Francia o Alemania consideran necesario. En cualquier caso, ninguna postura es necesariamente correcta ni la otra errónea. Los países tienen formas diferentes de enfocar cada tema porque sus preferencias y circunstancias son diferentes.

Las normas aplicables en materia de seguridad de los productos parecen las más fáciles de organizar en torno a un estándar común, pero incluso aquí hay condicionamientos importantes. Primero, observe que las normas chinas sobre pintura con plomo son de hecho bastante restrictivas. El problema no surge por las diferencias de los estándares escritos, sino de las diferencias de estándares en la práctica. Como sucede en muchos países en vías de desarrollo, el gobierno chino tiene dificultades para controlar y hacer cumplir las normas relativas a sus productos. Estas dificultades suelen surgir no por falta de voluntad, sino por falta de capacidad, a causa de condicionamientos administrativos, de falta de recursos humanos o financieros. Ninguna norma global puede cambiar esta realidad. Quizá, como sugiere Slaughter, la participación en redes globales pueda ayudar a los reguladores chinos a mejorar, al poder

compartir información y aprender de las «mejores prácticas». Pero va para largo. Mejorar las instituciones nacionales es un proceso interminable sobre el que es típico que desde el extranjero se tenga una influencia muy limitada.

Incluso si los países llegaran a ponerse de acuerdo en estándares globales, probablemente acabarían convergiendo en un mal conjunto de regulaciones. Las finanzas globales proporcionan un ejemplo válido. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el club global de reguladores bancarios, ha sido ampliamente aclamado como el apogeo de la cooperación financiera internacional, pero ha dado acuerdos muy inadecuados^[18]. El primer conjunto de recomendaciones (Basilea I) alentaba los préstamos a corto plazo, con más riesgo, y puede haber tenido que ver con la crisis financiera asiática. El segundo (Basilea II) dependía de las agencias de calificación crediticias y de los propios modelos de los bancos para generar estimaciones de riesgo, y ahora se coincide en considerarlo inadecuado en vista de la reciente crisis financiera. Al no prestar atención al hecho de que los riesgos creados por las decisiones de bancos individuales dependen de la liquidez del sistema en su conjunto, los estándares del Comité de Basilea lo que hicieron fue magnificar los riesgos sistémicos. A la vista de la gran incertidumbre sobre los méritos de diferentes enfoques reguladores, puede ser mejor dejar que prosperen diversos modelos reguladores a la vez.

Soluciones basadas en el mercado. Existe una alternativa más próxima al mercado. En lugar de exigirse el cumplimiento de los estándares globales, se exige aportar *información*. Si mejoramos la información accesible a los importadores sobre los estándares con los que se han producido los bienes y servicios, cada comprador podrá tomar la decisión que mejor encaje en sus circunstancias.

Consideremos la cuestión de la mano de obra infantil. Podemos imaginar un sistema de certificación y etiquetado que permita a los consumidores de las naciones desarrolladas distinguir los bienes importados que han sido fabricados por niños de los que no. Ya

funcionan muchos programas de etiquetados de este tipo. RugMark, por ejemplo, es una ONG que certifica que no se ha empleado mano de obra infantil en alfombras fabricadas en la India y Nepal. Es de suponer que los productos no fabricados por mano de obra infantil tienen un mayor coste de producción y son más caros. Los consumidores pueden expresar sus preferencias a través de los productos que desean comprar. Quienes se opongan a la utilización de mano de obra infantil pueden pagar más y comprar los artículos etiquetados con esa indicación, mientras que el resto es libre de consumir un producto más barato. Una característica atractiva del etiquetado es que no impone un estándar común a nadie del país importador. No tengo que pagar tu elevado estándar si a mí me vale uno inferior.

Esto podría parecer una buena solución, especialmente porque las demandas que hace en términos de gobernanza global son limitadas. Sin duda puede haber ámbitos en los que tenga mucho sentido. Pero como solución genérica, se queda muy corta.

Hasta la reciente crisis financiera habríamos identificado a las agencias de calificación crediticia como un caso exitoso de etiquetado. Estas agencias funcionaban, en principio, de la forma en que se espera que funcione ese tipo de etiquetado. Si usted evitara el riesgo, podría limitarse a adquirir títulos de bajo rendimiento con calificación triple A. Si quisiera más rendimiento, a expensas de un mayor riesgo, podría invertir en títulos con una calificación inferior. Estas calificaciones permitirían a los inversores, de nuevo en principio, decidir en qué parte del espectro de riesgo querrían situarse. Ningún gobierno necesitaría microgestionar decisiones de inversión.

Desde entonces hemos aprendido que la información procedente de las agencias de calificación no era tan apropiada como parecía en su momento. Por diversas razones, y una era que las agencias de calificación cobraban de las mismas empresas cuyos títulos estaban evaluando, los activos tóxicos recibían calificaciones altas. Demasiados inversores se quemaron los dedos por haberse tomado en serio dichas calificaciones. El mercado de la información funcionaba de un modo bastante deficiente.

Los costes de esas calificaciones mal realizadas recayeron no solo en quienes invirtieron en esos títulos, sino sobre la sociedad en general. Este es el problema del riesgo sistémico: cuando instituciones grandes con un alto coeficiente de endeudamiento quiebran, es probable que se lleven por delante a todo el sistema financiero. El fracaso de las agencias de calificación tuvo consecuencias mucho más allá de quienes compraban los títulos tóxicos.

Cada sistema de etiquetado plantea en realidad una cuestión de gobernanza de alto nivel: ¿Ante quién responden los certificadores, o quién certifica a los certificadores? Las calificaciones crediticias funcionaron de forma insatisfactoria porque las agencias de calificación maximizaban sus ingresos y pasaban por alto sus obligaciones fiduciarias con la sociedad. Se «solucionaba» un complicado problema de gobernanza pasándoselo a entidades privadas con ánimo de lucro cuyos incentivos no estaban en adecuada concordancia con los de la sociedad.

El problema del etiquetado no es menos grave en el caso de los estándares laborales y medioambientales, donde diversas coaliciones de ONG y empresas privadas han tomado la delantera ante la indiferencia de los gobiernos. Todos los participantes en este proceso tienen sus propias prioridades y el resultado es que lo que indiquen las etiquetas puede resultar bastante ambiguo. Por ejemplo, las etiquetas de «comercio justo» identifican productos como el café, el chocolate o los plátanos que han sido cultivados de un modo sostenible, en su aspecto medioambiental, y que a los agricultores se les ha pagado un determinado precio mínimo. Esto parece beneficioso para todas las partes. Los consumidores pueden tomarse el café sabiendo que están contribuyendo a aliviar la pobreza y a proteger el medio ambiente. Pero ¿el consumidor sabe o entiende de verdad lo que significa la etiqueta «comercio justo» de su café?

Tenemos muy poca información fiable sobre qué hay detrás de etiquetados tales como el de «comercio justo». Uno de los escasos estudios serios sobre el tema se centró en el café en Guatemala y Costa Rica y encontró que los cultivadores tenían muy poco interés en la certificación de comercio justo. Esto es bastante sorprendente a la vista

de sus aparentes ventajas, sobre todo en cuanto a mejores precios. En realidad, la compensación que recibían los cultivadores parece haber sido baja en comparación con lo que podían obtener cultivando cafés especiales. A menudo, el precio que se les pagaba no era lo suficientemente alto para cubrir las inversiones necesarias para cumplir con lo que exigía la certificación. Además, los beneficios no van necesariamente a los agricultores más pobres, que suelen ser los cultivadores indígenas sin tierra^[19]. Otros estudios indican que solamente una pequeñísima parte de la diferencia en el precio del café de comercio justo acaba llegando a los cultivadores^[20].

Puede que el comercio justo u otros programas de etiquetado como RugMark estén haciendo algo bueno a escala mundial, pero conviene ser escépticos sobre lo que significan estas etiquetas y la probable magnitud de sus efectos. Y lo que es cierto de las iniciativas de las ONG es todavía más cierto de la llamada responsabilidad social de las empresas. Las empresas, al fin y al cabo, están motivadas por el beneficio. Pueden decidirse a invertir en proyectos sociales y medioambientales, si hacerlo les proporciona una mayor buena voluntad de sus clientes. Aun así, no deberíamos suponer que sus razones están estrechamente ligadas a las de la sociedad en general, ni exagerar su disposición a fomentar los intereses de la sociedad.

La objeción más fundamental al etiquetado y a otros planteamientos basados en el mercado es que descuidan la dimensión social de todo establecimiento de normas. Por ejemplo, el planteamiento convencional para tratar los riesgos para la salud y la seguridad exige normas, no etiquetas. Si el etiquetado funciona tan bien ¿por qué no abordamos estos temas del mismo modo, dejando que los individuos decidan cuánto riesgo quieren correr? Hasta donde yo sé, ni siquiera los economistas más liberales han propuesto que la mejor forma de tratar el problema de los juguetes chinos contaminados con plomo sea etiquetar qué juguetes hechos en China tienen un contenido desconocido o alto de plomo y dejar que los consumidores escojan según sus preferencias sobre riesgos y precio. Nuestro instinto natural es presionar para que haya más regulación y se hagan cumplir mejor los estándares existentes. Incluso la

industria juguetera de Estados Unidos ha pedido al gobierno federal que imponga estándares obligatorios de pruebas de seguridad para todos los juguetes que se vendan en Estados Unidos^[21].

En estos casos, por diversas razones, preferimos estándares uniformes promulgados por el Estado. Conviene dudar de que los consumidores vayan a tener suficiente información para tomar las decisiones adecuadas o la capacidad para procesar la información que poseen. Conviene creer en la importancia de los objetivos y normas sociales además de en las preferencias individuales. Aunque personas de nuestro entorno podrían estar dispuestas a ofrecerse como esclavos por un precio, no es probable que como sociedad lo permitamos. Para terminar, los individuos que actúan en interés propio pueden crear problemas al resto de la sociedad y, en consecuencia, puede ser necesario restringir su libertad de elección. Pensemos otra vez en el caos que los bancos que invirtieron en activos tóxicos nos crearon a los demás, o de qué modo las fábricas clandestinas que explotan a sus trabajadores socavan las condiciones laborales de los demás.

Estas razones sirven tanto para asuntos sociales y económicos como para riesgos para la salud y la seguridad. Indican que el etiquetado y la certificación van a tener solo un papel limitado en la solución de los retos que plantea el gobierno de la economía global.

Los límites de la gobernanza global. Una gobernanza global ofrece poca ayuda para solucionar estos retos. Tratamos problemas enraizados en profundas divisiones entre sociedades diferentes en términos de preferencias, circunstancias y capacidades. Las soluciones técnicas no ayudan. Tampoco las redes de reguladores, las soluciones basadas en el mercado, la responsabilidad social corporativa o la deliberación transnacional. Como mucho, estas nuevas formas de gobernanza proporcionan un tipo de gobernanza global *light*. Sencillamente, no pueden cargar con el peso de una economía mundial hiperglobalizada. El mundo es demasiado diverso para forzarlo con calzador en una sola comunidad política. En el caso de los juguetes contaminados con plomo,

la mayoría de la gente estaría de acuerdo en que la solución obvia y correcta sería dejar que prevaleciera la norma nacional. Estados Unidos debería determinar sus propios estándares de salud y seguridad y permitir únicamente la importación de juguetes que cumplieran con esos estándares. Si otros países quieren tener estándares distintos o no pueden equipararse a los estándares estadounidenses por razones prácticas, tienen derecho, del mismo modo, a sus propias variantes. Pero no pueden contar con que van a exportar sus productos libremente a Estados Unidos a menos que cumplan con los estándares de Estados Unidos. Este planteamiento permite que cada país mantenga sus propias reglas, incluso a costa de poner barreras aduaneras.

¿No podríamos aplicar el mismo principio a las regulaciones financieras, normas laborales u otras áreas de conflicto que surjan de las diferencias en los estándares nacionales? Podemos y deberíamos.

Globalización e identidad

En la novela cómica de Nick Hornby *Juliet, Naked* (2009), uno de los principales personajes, Duncan, está obsesionado con un oscuro y solitario músico de rock estadounidense llamado Tucker Crowe. La vida de Duncan gira en torno a Crowe: da clases sobre él, organiza reuniones y congresos y ha escrito un libro, que no se ha publicado, sobre el gran hombre. Al principio, Duncan tiene pocas personas cerca con las que compartir su pasión. El fan de Tucker Crowe más próximo vive a cien kilómetros y Duncan solamente puede verse con él una o dos veces al año. Entonces llega Internet. Duncan construye una web y entra en contacto con cientos de personas tan apasionadas con Tucker Crowe como él, repartidas por todo el mundo. Como escribe Hornby, «ahora los fans más cercanos vivían en el portátil de Duncan» y podía hablar con ellos en cualquier momento^[22].

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación reúnen a personas corrientes como Duncan en torno a intereses comunes de un modo que ciertos pensadores, entre ellos Peter Singer y Amartya Sen,

esperan que encoja el mundo. Gracias a estos vínculos globales, las adhesiones locales son cada vez menos importantes a medida que las comunidades morales y políticas transnacionales ganan en importancia. ¿O no?

A pesar de que la historia de Duncan nos suena familiar —todos hemos tenido transformaciones parecidas en nuestra vida gracias a Internet—, no nos cuenta toda la historia. ¿Nuestras interacciones globales merman realmente nuestras identidades locales y nacionales? Observando el mundo real se obtiene una imagen muy diferente y bastante sorprendente. Pensemos en el caso de Netville.

A mediados de la década de 1990, una nueva urbanización en las afueras de Toronto emprendió un experimento interesante. Las casas de esta comunidad residencial canadiense se construyeron a partir de cero con lo último en infraestructura de telecomunicaciones de banda ancha e incorporando una multitud de nuevas tecnologías de Internet. Los residentes de Netville (un seudónimo) tenían acceso a Internet de alta velocidad, videoteléfono, bajada de música *on line*, servicios de salud *on line*, foros de discusión y una serie de aplicaciones educativas y de ocio^[23].

Estas nuevas tecnologías hicieron de la nueva población un lugar ideal para fomentar la ciudadanía global. La gente de Netville se había liberado de la tiranía de las distancias. Podían comunicarse con cualquiera del resto del mundo con la misma facilidad que con un vecino, crear sus propios vínculos globales y unirse a comunidades virtuales en el ciberespacio. Empezarían, esperaban los observadores, a definir sus identidades e intereses cada vez más en términos globales que en términos locales.

Lo que en realidad sucedió fue bastante diferente. Los fallos técnicos sufridos por el proveedor de telecomunicaciones dejaron a algunas casas sin conexión con la red de banda ancha. Esto permitió a los investigadores comparar las viviendas conectadas con las que no lo estaban y llegar a algunas conclusiones sobre las consecuencias de estar conectado. En lugar de permitir que sus vínculos locales se erosionaran, la gente que estaba conectada fortaleció en realidad los vínculos sociales

locales que ya tenía. En comparación con los residentes no conectados, reconocían más a sus vecinos, hablaban con ellos más a menudo, los visitaban con más frecuencia y hacían más llamadas telefónicas locales. Eran más propensos a organizar actividades locales y movilizaban a la comunidad sobre problemas comunes. Utilizaban su red informática para facilitar una serie de actividades sociales —desde organizar barbacoas hasta ayudar a los niños de la zona a hacer los deberes—. Netville mostraba, como dijo un residente, «una cercanía entre sus residentes que no se ve en muchas comunidades». Lo que parecía que iba a dar rienda suelta a compromisos y redes globales, en realidad fortaleció los vínculos sociales locales.

A pesar de lo poderosas que son las tecnologías de la información y la comunicación, no debemos presuponer que van a conducirnos por la senda de la conciencia global a las comunidades políticas transnacionales. La distancia importa. Nuestros vínculos locales todavía definen en gran medida nuestros intereses.

World Values Survey consulta periódicamente a individuos, elegidos al azar en todo el mundo, sobre sus actitudes y preferencias. Una encuesta reciente preguntaba a gente de cincuenta y cinco países sobre la fortaleza de sus identidades locales, nacionales y globales. Las respuestas fueron parecidas en todo el mundo, y muy instructivas. Revelaron que la identificación con la nación Estado supera con mucho todas las demás formas de identidad. Las personas se ven a sí mismas primero como ciudadanas de su país, luego como miembros de su comunidad local y solamente al final como «ciudadanos globales». Las únicas excepciones, en las que la gente se identificaba más con el mundo que con su país, fueron Colombia, azotada por la violencia, y la diminuta Andorra^[24].

Estos sondeos desvelan una importante división entre las élites y el resto de la sociedad. Un fuerte sentido de ciudadanía global tiende a quedar confinado, cuando existe, en individuos ricos y en los de mayor nivel de estudios. Por el contrario, la adherencia a la nación Estado es generalmente mucho más fuerte (y la identidad global más débil) entre individuos de clases sociales inferiores. Esta división quizá no sea tan sorprendente. Los profesionales cualificados y los inversores pueden

aprovechar las oportunidades surjan donde surjan. La nación Estado y lo que esta significa importa mucho menos a estas personas que a los trabajadores con menos movilidad y con menor cualificación, que tienen que conformarse con lo que queda a mano. Esta diferencia de oportunidades revela un cierto lado oscuro en el clamor por un gobierno global. La construcción de comunidades políticas transnacionales es un proyecto de élites globalizadas muy en sintonía con sus necesidades.

Si gobernanza global, no, ¿entonces qué?

Las nuevas formas de gobernanza global son interesantes y merecen desarrollarse, pero al final tropiezan con algunos límites fundamentales: las adhesiones e identidades políticas todavía giran en torno a las naciones Estado; las comunidades políticas están organizadas a escala nacional más que supranacional; las normas verdaderamente globales han surgido solamente en una estrecha franja de temas; y sigue habiendo diferencias importantes en todo el mundo sobre cuál sea la organización institucional deseable. Estos nuevos mecanismos transnacionales pueden apaciguar algunos asuntos conflictivos, pero no sustituyen a la verdadera gobernanza. Son insuficientes para sostener una amplia globalización económica.

Necesitamos aceptar la realidad de una forma de gobierno mundial dividida y tomar algunas decisiones duras. Tenemos que ser explícitos en cuanto a dónde terminan los derechos y responsabilidades de una nación y dónde empiezan los de otra. No podemos eludir el papel de las naciones Estado y actuar basados en el supuesto de que somos testigos del nacimiento de una comunidad política global. Debemos reconocer y aceptar las limitaciones a la globalización que implican una forma de gobierno global. *El campo de acción de la regulación global limita el campo de acción de la globalización deseable.* La hiperglobalización no puede lograrse, y no debemos hacer como si pudiéramos conseguirla.

A fin de cuentas, esta constatación de la realidad puede conducirnos a un orden mundial más sano y más sostenible.

Diseñemos Capitalismo 3.0

El capitalismo no tiene parangón cuando se trata de dar rienda suelta a la energía colectiva de las sociedades humanas en el ámbito de la economía. Por esa gran virtud es por lo que todas las naciones prósperas son capitalistas en un sentido amplio del término: están organizadas en torno a la propiedad privada y permiten que los mercados desempeñen un papel básico en la distribución de los recursos y en la determinación de las recompensas económicas. La globalización es la extensión del capitalismo por todo el mundo. De hecho, tan entrelazado ha llegado a estar el capitalismo con la globalización que es imposible tratar del futuro del uno sin tratar del futuro del otro.

Hacia el Capitalismo 3.0

La clave de la durabilidad del capitalismo está en su casi infinita maleabilidad. Igual que nuestra concepción de las instituciones necesarias para apoyar los mercados y la actividad económica ha evolucionado durante siglos, también lo ha hecho el capitalismo. Gracias a su capacidad para reinventarse, el capitalismo ha superado sus crisis periódicas y ha sobrevivido a sus críticos, desde Karl Marx en adelante. Observando el capitalismo a través del prisma de la economía global, hemos visto en este libro cómo se han ido produciendo estas transformaciones.

La sociedad de mercado idealizada de Adam Smith necesitaba poco más que un Estado como «vigilante de noche». Todo lo que los gobernantes necesitaban hacer para garantizar la división del trabajo era obligar a que se respetaran los derechos de propiedad, mantener la paz y recaudar unos pocos impuestos para pagar una serie limitada de bienes públicos tales como la defensa nacional. Durante la primera parte del siglo XX y la primera oleada de globalización, el capitalismo estuvo gobernado por una visión estrecha de las instituciones públicas necesarias para mantenerlo. En la práctica, el campo de acción del Estado a menudo rebasaba estos límites (como cuando Bismarck introdujo las pensiones para la tercera edad en Alemania en 1889). Pero los gobiernos continuaban viendo su papel económico en términos restringidos. Llamemos a esto «Capitalismo 1.0».

A medida que las sociedades se hacían más democráticas y los sindicatos y otros grupos se movilizaban contra los abusos percibidos del capitalismo, arraigaba gradualmente una nueva y más expansiva visión de las funciones del Estado. En Estados Unidos, las políticas antitrust que acabaron con los grandes monopolios constituyen las primeras políticas económicas intervencionistas, apoyadas por el movimiento progresista que hacía de punta de lanza. Después de la Gran Depresión se aceptaron sin más las políticas monetarias y fiscales activas. El Estado empezó a desempeñar un papel cada vez mayor para proporcionar ayuda al bienestar y la protección social. En los países industrializados actuales, el porcentaje del gasto público en la renta nacional subió rápidamente, desde una media inferior al 10% al final del siglo XIX, hasta más del 20% justo antes de la Segunda Guerra Mundial. Al estallar la Segunda Guerra Mundial, estos países construyeron complejos Estados de bienestar social en los que el sector público se expandió hasta alcanzar una media de más del 40% de los ingresos nacionales.

Este modelo de «economía mixta» fue el mayor logro del siglo XX. El nuevo equilibrio que se estableció entre Estados y mercados permitió un periodo sin precedentes de cohesión social, estabilidad y prosperidad

en las economías avanzadas que duró hasta mediados de la década de 1970. Llamemos a esto «Capitalismo 2.0».

El Capitalismo 2.0 iba acompañado de una globalización limitada —el acuerdo de Bretton Woods—. El modelo de posguerra exigía mantener a raya la economía internacional porque fue construido para ayudar a los países y funcionaba a este nivel. Por eso, el régimen de Bretton Woods-GATT estableció una forma «superficial» de integración económica internacional, con controles sobre los flujos internacionales de capital, una liberalización comercial parcial y abundantes excepciones para los sectores socialmente sensibles (agricultura, textil, servicios) así como para las naciones en vías de desarrollo. Esto dejaba a cada país libertad para construir su propia versión nacional del Capitalismo 2.0, siempre y cuando acatara unas pocas reglas internacionales sencillas.

Este modelo empezó a desgastarse durante los años setenta y ochenta y ahora parece haberse descompuesto irrevocablemente bajo la doble presión de la globalización financiera y una integración comercial profunda. La visión que los hiperglobalizadores ofrecían para sustituir al Capitalismo 2.0 tenía dos puntos ciegos. Uno era que podíamos impulsar una integración rápida y profunda en la economía mundial y dejar que los avances institucionales llegaran más tarde. La segunda era que la hiperglobalización no tendría efectos, o serían en su mayoría benignos, sobre las instituciones nacionales. Las crisis —tanto financieras como de legitimidad— que había producido la globalización, y que culminaron con el hundimiento del mercado financiero en 2008, habían dejado al descubierto el inmenso tamaño de estos puntos ciegos.

Ahora hemos de reinventar el capitalismo para un nuevo siglo en el que las fuerzas de la globalización económica son mucho más potentes. Igual que el capitalismo débil de Smith (Capitalismo 1.0) se transformó en la economía mixta de Keynes (Capitalismo 2.0), necesitamos contemplar la transición desde la versión nacional de la economía mixta a su contrapartida global. Necesitamos imaginar un mejor equilibrio entre los mercados y las instituciones que los sustenten *a escala global*.

Es tentador pensar que la solución —Capitalismo 3.0— no es más que extensión directa de la lógica del Capitalismo 2.0: una economía

global requiere una gobernanza global. Pero como hemos visto en el capítulo anterior, la opción de la gobernanza global es un callejón sin salida para la inmensa mayoría de las naciones, al menos en un futuro previsible. No es ni práctico ni tan siquiera deseable. Necesitamos una visión diferente, una que salvaguarde los considerables beneficios de una globalización moderada mientras reconoce explícitamente las virtudes de la diversidad nacional y la centralidad de la gobernanza nacional. De hecho, lo que necesitamos es una actualización del compromiso de Bretton Woods para el siglo XXI.

Esta actualización ha de reconocer las realidades de nuestro tiempo: el comercio es esencialmente libre, el genio de la globalización financiera se ha escapado de la botella, Estados Unidos ya no es la superpotencia económica que domina el mundo, y ya no se puede seguir ignorando los principales mercados emergentes (especialmente China) o dejando que sigan siendo los que se aprovechan del sistema. No podemos volver a una mítica «era dorada» con altas barreras comerciales, feroces controles de capital y un débil GATT —y no deberíamos querer volver a eso—. Lo que podemos hacer es reconocer que pretender una hiperglobalización es una quimera y reorientar nuestras prioridades de acuerdo con ello. Lo que esto significa se expone en este capítulo y en el próximo.

Principios para una nueva globalización

Imaginemos que los principales responsables políticos del mundo fueran a reunirse de nuevo en el hotel Mount Washington en Bretton Woods (New Hampshire) para diseñar un nuevo orden económico global. Naturalmente, les preocuparían los problemas de la actualidad: la recuperación económica global, los peligros de la progresiva vuelta del proteccionismo, los retos de la regulación financiera, los desequilibrios macroeconómicos globales, etc. Sin embargo, la solución de estos acuciantes asuntos requiere colocarse por encima de ellos para considerar la viabilidad de la organización de la economía global en su conjunto.

¿Cuáles son algunos de los principios rectores de la gobernanza económica global en los que podrían ponerse de acuerdo?

En este capítulo expongo siete principios de sentido común. En conjunto, representan una base que podría ser útil a la economía mundial en el futuro. El debate en este capítulo se mantiene a nivel general. En el capítulo siguiente abordamos las consecuencias concretas de algunos de los desafíos clave a los que se enfrenta la economía mundial.

1. Los mercados deben estar profundamente integrados en sistemas comunes de gobernanza

La idea de que los mercados se autorregulan recibió un golpe mortal en la reciente crisis financiera y debería enterrarse de una vez para siempre. Como demuestra la experiencia de la globalización financiera, «la magia de los mercados» es un peligroso canto de sirena que puede distraer a los responsables políticos de la lección fundamental del Capitalismo 2.0: los mercados y los gobiernos son opuestos solamente en el sentido de que forman las dos caras de la misma moneda.

Los mercados necesitan instituciones sociales que los apoyen. Deben confiar en los tribunales y las leyes que hagan respetar los derechos de propiedad y en reguladores que frenen los abusos y corrijan los excesos del mercado. Dependen del papel estabilizador de los prestamistas de última instancia y de las políticas fiscales anticíclicas. Necesitan la aportación política que una tributación redistributiva, las redes de seguridad y los programas de protección social ayudan a generar. En otras palabras, los mercados no se crean, se regulan, se estabilizan o se sostienen por sí mismos. La historia del capitalismo ha sido un proceso de aprendizaje y reaprendizaje de esta lección.

Lo que se cumple en los mercados nacionales, se cumple también en los globales. Gracias al trauma del periodo de entreguerras y la perspicacia de Keynes, el régimen de Bretton Woods buscó un delicado equilibrio que no empujó a la globalización más allá de la capacidad de

una gobernanza global para mantenerla. Necesitamos volver al mismo espíritu si vamos a salvar a la globalización de sus entusiastas.

2. La gobernanza democrática y las comunidades políticas están organizadas, en gran medida, dentro de las naciones Estado y es probable que sigan así en un futuro inmediato.

La nación Estado vive, y aunque no esté del todo sana, en esencia sigue siendo la única alternativa. La búsqueda de una gobernanza global es una quimera, tanto porque no es probable que los gobiernos nacionales cedan un control significativo a instituciones transnacionales como porque la armonización de las reglas no beneficiaría por igual a sociedades con necesidades y preferencias diversas. La Unión Europea es posiblemente la única excepción, pero es la que confirma la regla.

Haber ignorado los límites inherentes a toda gobernanza global contribuye a la fragilidad actual de la globalización. Malgastamos la cooperación internacional en metas demasiado ambiciosas, con resultados insignificantes que van poco más allá del mínimo común denominador entre los principales países. Los intentos actuales de armonizar las regulaciones financieras globales, por ejemplo, casi seguro que terminarán así. Cuando la cooperación internacional consigue «triunfar», a menudo da lugar a reglas que reflejan las preferencias de los países más poderosos y encajan mal en las circunstancias de otros. Las reglas de la OMC sobre subsidios, propiedad intelectual y otras medidas en materia de inversiones tipifican esta clase de exceso.

La búsqueda de una gobernanza global deja a los responsables políticos nacionales con una falsa sensación de seguridad sobre la fortaleza y durabilidad de los acuerdos globales. Los reguladores bancarios, si hubieran tenido un sentido más realista de la eficacia de las reglas de Basilea en la proporción de capital o en la calidad de las prácticas de calificación crediticia en Estados Unidos, habrían prestado

más atención a los riesgos que corrían sus instituciones financieras en su país.

Nuestra dependencia de una gobernanza global también interfiere en nuestra comprensión del derecho de las naciones Estado a establecer y mantener normas y reglas nacionales, y del espacio de maniobra que tienen para ejercitar ese derecho. La preocupación de que este espacio de maniobra se haya reducido demasiado es la principal razón de la «carrera hacia abajo» en cuanto a normas laborales, impuestos de sociedades, y otros temas.

En última instancia, el ansia por una gobernanza global nos deja con poquísimas gobernanzas real. Nuestra única oportunidad de fortalecer la infraestructura de la economía global está en reforzar la capacidad de los gobiernos democráticos para proporcionar esos cimientos. Podemos mejorar tanto la eficiencia como la legitimidad de la globalización si otorgamos autoridad a los procedimientos democráticos nacionales en vez de inutilizarlos. Si al final eso también significa renunciar a una globalización idealizada «perfecta», que así sea. Un mundo con una globalización moderada sería un lugar mucho mejor para vivir que uno atrapado en la quimérica búsqueda de la hiperglobalización.

3. No existe «un único camino» hacia la prosperidad.

Una vez hemos reconocido que la infraestructura institucional central de una economía global debe construirse a escala nacional, los países quedan libres para desarrollar las instituciones que más les convengan. Incluso las sociedades industriales actuales supuestamente homogeneizadas adoptan una amplia diversidad de sistemas institucionales.

Estados Unidos, Europa y Japón son sociedades con éxito; cada una de ellas ha dado lugar a cantidades similares de riqueza a largo plazo. A pesar de ello, las normas que cubren sus mercados laborales, el gobierno de sus empresas, sus leyes de protección de la competencia, su protección social, e incluso su banca y finanzas difieren considerablemente. Estas diferencias permiten a periodistas y expertos

consagrarse uno de estos «modelos» —uno diferente cada década— como el gran éxito que todos deben imitar. Escandinavia era la favorita en los años setenta; Japón se convirtió en el país que había que copiar en los ochenta, y Estados Unidos fue el rey indiscutible en los años noventa. Estas modas no deberían impedirnos verla realidad de que ninguno de estos modelos puede considerarse un claro ganador en la competición de «capitalismos». La misma idea de «ganador» resulta sospechosa en un mundo en el que las naciones tienen preferencias algo diferentes —donde precisamente los europeos, por ejemplo, prefieren, incluso a costa de una tributación más elevada, una mayor seguridad en sus ingresos y menos desigualdad que la que aceptan los estadounidenses^[1].

Esta multitud de modelos tiene unas connotaciones más profundas. Los sistemas institucionales actuales, a pesar de lo diversos que son, constituyen solamente un *subconjunto* de toda la gama de opciones institucionales posibles. No es probable que las sociedades modernas hayan logrado agotar toda la diversidad institucional que podría sustentar economías sanas y vibrantes^[2]. Necesitamos mantener un sano escepticismo hacia la idea de que solo hay un tipo concreto de institución —una modalidad determinada de gobernanza corporativa, sistema de seguridad social o legislación del mercado laboral, por ejemplo— que funciona en una economía de mercado que marche bien. Las sociedades de mayor éxito del futuro dejarán espacio para la experimentación y permitirán que las instituciones sigan evolucionando con el paso del tiempo. Una economía global que reconozca la necesidad y el valor de la diversidad institucional más bien fomentará que reprimirá la experimentación y la evolución.

4. Los países tienen derecho a proteger sus propios sistemas sociales, normas e instituciones.

Puede parecer que este principio sea obvio e inocuo. Sin embargo, tiene consecuencias importantes que chocan con los tópicos consagrados entre los impulsores de la globalización. Una de esas consecuencias es

que necesitamos aceptar el derecho de cada país a salvaguardar sus propias opciones institucionales. El reconocimiento de la diversidad institucional no tendría sentido si los países no pudieran «proteger» sus instituciones nacionales —si no tuvieran a su alcance instrumentos para dar forma y mantener sus propias instituciones—. Establecer claramente este principio hace que estos vínculos sean transparentes.

El comercio exterior es un medio para llegar a un fin, no es el fin en sí mismo. Los defensores de la globalización predicen incesantemente al resto del mundo que los países deben cambiar sus políticas e instituciones para expandir su comercio internacional y resultar más atractivos a los inversores extranjeros. Esta forma de pensar confunde los medios con los fines. La globalización debería ser un instrumento para lograr los objetivos que las sociedades persiguen: prosperidad, estabilidad, libertad y calidad de vida. Nada enfurece más a los críticos de la OMC que la sospecha de que, a la hora de la verdad, la OMC permite que el comercio internacional prevalezca sobre el medio ambiente, los derechos humanos o la toma democrática de decisiones. Nada irrita más a los críticos del sistema financiero internacional que la idea de que los intereses de los banqueros y financieros globales deberían preceder a los de los trabajadores y contribuyentes corrientes.

Quienes se oponen a la globalización argumentan que activa una «carrera hacia abajo» en la que las naciones convergen hacia los niveles más bajos de impuestos de sociedades, regulaciones financieras y protección medioambiental, laboral y al consumidor. Los defensores responden que hay pocas pruebas de que se produzca erosión alguna en los estándares nacionales.

Para llegar a una postura equilibrada deberíamos aceptar que los países puedan mantener sus estándares nacionales en estos ámbitos y, si es necesario, puedan hacerlo levantando barreras en su frontera *cuando esté demostrado que el comercio amenaza prácticas nacionales que disfrutan de un amplio apoyo popular*. Si los defensores de la globalización están en lo cierto, el clamor pidiendo protección fracasará por falta de pruebas o apoyo. Si se equivocan, habrá una válvula de escape para garantizar que estos valores en disputa —las ventajas de una economía abierta y las

ganancias del mantenimiento de regulaciones nacionales— reciben una atención adecuada en el debate político nacional.

Este principio descarta el extremismo en ambos lados. Evita que los partidarios de la globalización se impongan en casos en los que el comercio y las finanzas internacionales son la puerta deatrás por donde se erosionan estándares ampliamente aceptados en el propio país. Del mismo modo, evita que los proteccionistas obtengan beneficios a expensas del resto de la sociedad cuando no está en juego ningún fin público importante. En casos menos claros, en los que tiene que haber una renuncia mutua de los distintos valores, el principio obliga a la deliberación necesaria y al debate, que es el mejor modo de gestionar cuestiones políticas difíciles.

Podemos imaginar los temas que van surgir en un debate político nacional. ¿Qué grado de trastorno social o económico amenaza con provocar el tipo de apertura al exterior que se propone? ¿Con qué apoyo interior cuentan las prácticas, normas o estándares que están en juego? ¿Los miembros especialmente desfavorecidos de la sociedad sienten los efectos adversos? ¿Qué alcance tienen los subsidios económicos compensatorios, si los hay? ¿Existen formas alternativas de lograr los objetivos sociales y económicos deseados sin restringir el comercio y las finanzas internacionales? ¿Qué dice sobre todas estas cuestiones la evidencia —económica y científica— relevante?

Si el proceso de creación de las políticas es transparente e inclusivo, esta clase de preguntas surgirán de forma natural entre los grupos de interés en contra o a favor del comercio exterior. Desde luego, no hay mecanismos fiables para determinar si las normas en cuestión cuentan con «amplio apoyo popular» y están «claramente amenazadas» por el comercio. La política democrática es compleja y no siempre «acierta». Pero cuando hay que escoger entre diferentes valores e intereses enfrentados, no hay otro camino.

Dejar esas preguntas propias del ámbito de la deliberación democrática en manos de los tecnócratas o de las instituciones internacionales, es la peor solución. No garantiza ni su legitimidad ni los beneficios económicos. Los acuerdos internacionales sí pueden

contribuir de forma importante, pero su papel consiste en reforzar la integridad del proceso democrático nacional en vez de sustituirlo. Volveré sobre este apartado en el capítulo siguiente.

5. Ningún país tiene derecho a imponer sus instituciones a otros.

El empleo de restricciones al comercio o las finanzas exteriores para conservar los valores y las normas nacionales, debe diferenciarse claramente del empleo de este tipo de restricciones para imponer estos valores y regulaciones a otros países. Las normas de la globalización no deben obligar a estadounidenses o europeos a consumir bienes fabricados de un modo que muchos ciudadanos de estos países consideran inaceptable, ni deben obligar a ningún país a dar acceso libre a las transacciones financieras que debiliten las regulaciones nacionales. Tampoco deben permitir que Estados Unidos o la Unión Europea empleen sanciones comerciales u otra clase de presión para modificar la forma de actuar de otros países en relación con sus mercados laborales, sus políticas medioambientales o sus finanzas. Los países tienen derecho a ser diferentes, no convergir en lo mismo.

En la práctica, mantener el primer derecho puede conducir a veces a la misma consecuencia que si se mantiene el segundo. Supongamos que Estados Unidos decide bloquear las importaciones de la India en las que haya intervenido mano de obra infantil por la preocupación de que tales importaciones constituyan una «competencia desleal» con los bienes fabricados en Estados Unidos. ¿No es eso lo mismo que imponer una sanción comercial a la India con la intención de cambiar sus prácticas laborales para hacer que se parezcan más a las de Estados Unidos? Sí y no. En ambos casos se restringen las exportaciones indias y la única forma de que la India tenga acceso libre al mercado estadounidense es convergiendo hacia los estándares de Estados Unidos. Pero las intenciones importan. Si bien es legítimo proteger nuestras propias instituciones, no es tan legítimo querer cambiar las de otros. Si en mi

club se exige que los hombres lleven corbata, es razonable esperar que usted se atenga a esta norma cuando se reúna conmigo para cenar, aunque no le guste nada ponérsela. Pero esto no me da derecho a decirle cómo debe vestirse en otras ocasiones.

6. El objetivo de los acuerdos económicos internacionales debe ser la adopción de reglas de tráfico para gestionar la interfaz entre las instituciones nacionales.

Confiar en las naciones Estado para proporcionar las funciones de gobernanza esenciales de la economía mundial no significa que debamos abandonar las normas internacionales. Al fin y al cabo, el régimen de Bretton Woods tenía reglas claras, aunque fueran limitadas en cuanto a su alcance y profundidad. Una situación sin reglas y completamente descentralizada no beneficiaría a nadie; las decisiones de un país pueden afectar al bienestar de otros. Una economía global abierta —tal vez no tan exenta de costes de transacción como les gustaría a los partidarios de la hiperglobalización, pero abierta al fin y al cabo— sigue siendo un objetivo loable. Lo que deberíamos buscar no es debilitar la globalización, sino ponerla sobre una base más firme.

La centralidad de las naciones Estado implica que las normas han de formularse con un ojo puesto en la diversidad institucional. Lo que necesitamos son reglas de tráfico que ayuden a los vehículos de tamaño y forma diferentes, y que se desplazan a distintas velocidades, a circular junto a otros, en vez de imponer a todos un coche idéntico o un límite de velocidad uniforme. Deberíamos esforzarnos por conseguir el máximo de globalización que fuera compatible con la diversidad de las instituciones nacionales. En lugar de preguntar «¿qué clase de régimen multilateral maximizaría el flujo de bienes y capital en el mundo?», deberíamos preguntar «¿qué clase de régimen multilateral permitiría mejor a los países de todo el mundo buscar sus propios valores y

objetivos de desarrollo y prosperar dentro de sus propios sistemas sociales?». Esto supondría un cambio importante en la mentalidad de los negociadores en el escenario internacional.

Como parte de este cambio, podemos contemplar un papel mucho mayor para las cláusulas «de no participación» o de exclusión voluntaria en las normas económicas internacionales. Cuando la disciplina internacional se haga más estricta deben incluirse cláusulas explícitas de renuncia. Tales acuerdos ayudarían a legitimar las normas y permitirían a las democracias reafirmar sus prioridades cuando estas prioridades entren en conflicto con las obligaciones que les imponen los mercados globales o las instituciones económicas internacionales. Las cláusulas de renuncia no se considerarían «excepciones» o violaciones de las normas, sino un componente inherente de unos acuerdos económicos internacionales sostenibles.

Para evitar un uso indebido, las cláusulas de no participación o de exclusión voluntaria pueden negociarse de forma multilateral e incorporar salvaguardias procesales concretas. Esto diferenciaría el ejercicio de la renuncia del proteccionismo descarado: los países que quisieran abandonar la disciplina internacional podrían hacerlo solo después de satisfacer determinados requisitos procesales explícitos negociados con anterioridad. Estas exclusiones no están exentas de riesgos, pero son parte necesaria en la creación de una economía internacional abierta compatible con la democracia. De hecho, sus salvaguardias procesales —que piden transparencia, responsabilidad, toma de decisiones basada en pruebas— mejorarían la calidad del debate democrático.

7. Los países no democráticos no pueden contar con los mismos derechos y privilegios en el orden económico internacional que las democracias.

La primacía de la toma de decisiones democráticas está en los cimientos de la arquitectura económica internacional comentada hasta aquí. Nos

obliga a reconocer la centralidad de las naciones Estado, dada la realidad de que los sistemas de gobierno democráticos raramente se extienden más allá de sus fronteras. Esto exige que aceptemos las diferencias nacionales en estándares y normativas (y por tanto, que aceptemos desviaciones de la hiperglobalización) porque supone que estas diferencias son producto de decisiones colectivas tomadas de forma democrática. También legitima las reglas internacionales que limitan ciertas decisiones nacionales, siempre y cuando estas reglas sean negociadas por gobiernos representativos y contengan cláusulas de exclusión voluntaria que permitan un mejor debate democrático en el país.

Cuando las naciones Estado no son democráticas, este andamiaje se cae. Ya no podemos suponer que las instituciones de un país reflejen las preferencias de sus ciudadanos. Ni podemos suponer que las normas internacionales podrían aplicarse con suficiente fuerza para transformar regímenes esencialmente autoritarios en democracias funcionales. De modo que los países no democráticos necesitan estar sometidos a reglas diferentes, menos permisivas.

Consideremos el caso de los estándares laborales y medioambientales. Los países pobres argumentan que no pueden permitirse tener en estos ámbitos estándares tan estrictos como los de los países avanzados. Es más, los máximos de emisiones o las normas contra el uso de mano de obra infantil pueden ser contraproducentes y fracasar si conducen a menos empleo y más pobreza. Un país democrático como la India puede decir, legítimamente, que sus prácticas son coherentes con las necesidades de su población. La democracia de la India no es perfecta, desde luego; ninguna democracia lo es. Pero sus libertades civiles, su gobierno elegido libremente, y la protección de los derechos de las minorías resguardan al país de posibles denuncias por explotación o exclusión sistemáticas^[3]. Suponen un escudo frente a la acusación de que sus estándares laborales y medioambientales, por ejemplo, son inadecuadamente bajos. Los países no democráticos, como China, no aprueban el mismo examen automáticamente. La acusación de que en estos países se pisotean los derechos laborales y

medioambientales en beneficio de unos pocos no puede descartarse sin más. En consecuencia, las exportaciones de países no democráticos merecen un examen internacional más profundo, en particular cuando pueden tener consecuencias negativas —distributivas o de otra clase— en otros países.

Esto no significa que, en general, debiera haber más barreras comerciales o de otro tipo contra los países no democráticos. Es cierto que no toda la regulación de esos países tiene efectos interiores adversos. China, a pesar de tener un régimen autoritario, registra un crecimiento económico ejemplar. Y, puesto que los países comercian para mejorar su bienestar, a los países importadores no les convendría un proteccionismo de tipo general. Aun así, en algunos casos sería legítimo aplicar normas más estrictas a los regímenes autoritarios.

Por ejemplo, podría ser menos difícil imponer restricciones al comercio procedente de un país no democrático, en los casos en que ese comercio cause problemas en el país importador. Si existe un requisito según el cual hay que pagar una compensación a los países exportadores cuando se activa una cláusula de salvaguardia, ese requisito podría no aplicarse cuando el país exportador no es democrático. Y podría convenir invertir la carga de la prueba en los casos en que un régimen autoritario busque hacer uso de una cláusula de exclusión voluntaria —se le podría pedir que demostrara que la medida en cuestión tiene realmente un objetivo nacional de desarrollo, social, o de otro tipo.

El principio de discriminación contra los países no democráticos tiene ya su lugar en el régimen comercial actual. El libre acceso sin aranceles a Estados Unidos establecido en el African Growth and Opportunity Act de 2000 exige que el país exportador sea democrático. Cuando un régimen africano reprime a su oposición política o parece amañar unas elecciones, es eliminado de la lista de países preferentes en el comercio^[4].

Universalizar este principio sería, sin duda, controvertido. Es probable que se tuviera en contra tanto a los fundamentalistas del comercio internacional como, lo más previsible, a los regímenes autoritarios. Sin embargo, tiene mucho sentido, en especial en el

contexto del conjunto completo de principios considerados aquí. La democracia, al fin y al cabo, es una norma global, y debe ser uno de los principios fundamentales de cualquier régimen comercial internacional, primando sobre la regla de no discriminación cuando sea necesario.

¿Y qué hay del «bien comunal global»?

Hay una serie de objeciones posibles a los principios esbozados aquí. Trataré la mayoría en el capítulo siguiente, pero necesito abordar ya una objeción importante, pues deriva de un malentendido fundamental. Algunos argumentan que las reglas de una economía globalizada no pueden dejarse a cada nación Estado. Un sistema así, razona la objeción, reduciría en gran medida la cooperación internacional y, como cada país busca sus propios intereses estrechos, la economía mundial caería en un proteccionismo desenfrenado. En consecuencia, todos los países saldrían perdiendo.

Esta lógica descansa sobre una falsa analogía de la economía global con un bien comunal. Para ver cómo funciona esta analogía (o más bien, cómo no funciona), consideremos el cambio climático global, la quintaesencia del bien comunal global. Pruebas abundantes y cada vez más concluyentes indican que el calentamiento global se produce por la acumulación en la atmósfera de gases de efecto invernadero, principalmente dióxido de carbono y metano. Lo que lo convierte en un problema global más que nacional, y hace necesaria la cooperación global, es que estos gases no respetan las fronteras. El mundo tiene un único clima y da lo mismo dónde se emita el carbono. Lo relevante para el calentamiento global es el efecto acumulativo en la atmósfera del carbono y de otros gases, sea cual sea su origen. Si quieras evitar una catástrofe medioambiental, necesitas que todos los demás actúen contigo. Alguien podría decir que todas nuestras economías están entrelazadas de forma similar, y no cabe duda de que es en gran medida cierto. Una economía mundial abierta y saludable es un «bien público»

que beneficia a todos, igual que una atmósfera con bajos niveles de gases de efecto invernadero.

Pero ahí termina el paralelismo. En el caso del calentamiento global, las restricciones nacionales a las emisiones de carbono aportan poco o ningún beneficio al país. Hay un solo clima y mis acciones tienen en el mejor de los casos poco efecto sobre él. A falta de una perspectiva cosmopolita, la estrategia óptima de cada país sería emitir libremente y aprovecharse de las ventajas que le reportan los controles de carbono de otros países, es decir, hacer *free riding*. Solucionar el problema del cambio climático requiere que cada nación Estado deje a un lado sus intereses particulares y trabaje con los demás para desarrollar estrategias comunes. Sin la cooperación y la coordinación internacional, este bien común global se destruiría.

Por el contrario, la fortuna económica de cada país viene determinada en gran medida más por lo que sucede en el propio país que por lo que ocurra en el extranjero. Si se prefieren las políticas económicas abiertas es porque la apertura responde al interés propio del país, no porque ayude a otros. Recuérdese el argumento de Henry Martyn sobre el libre comercio: comprar textiles de algodón más baratos a la India equivale a un avance tecnológico en Gran Bretaña. Como hemos visto reiteradamente en este libro, existen razones legítimas por las que los países no quieran poner trabas al libre comercio pleno. Las barreras al comercio o las finanzas internacionales pueden fortalecer la cohesión social, evitar crisis o impulsar el desarrollo del país. En tales casos, el resto del mundo también se beneficia. Cuando las barreras al comercio solamente sirven para transferir ingresos de unos grupos a otros, a costa de reducir el pastel económico completo, son los grupos nacionales, más que los extranjeros, los que soportan el grueso de los costes^[5]. En la economía global, los países buscan «buenas» políticas porque les conviene hacerlo así. La apertura se basa en el interés propio, no en el espíritu colectivo. El argumento del comercio abierto debe defenderse y ganarse en el escenario político nacional.

Unas cuantas sombras complican esta imagen. Una es que las grandes economías pueden ser capaces de manipular los precios de sus

importaciones y exportaciones de forma que desvíen a su favor una mayor cantidad de las ganancias del comercio —por ejemplo, el impacto de la OPEP en el petróleo—. Estas políticas perjudican, desde luego, a otras naciones y es necesario que se sometan a disciplinas internacionales. Pero hoy en día esos comportamientos son más la excepción que la regla. Las políticas económicas exteriores se perfilan en gran medida en términos de consideraciones nacionales, como debe ser. Otra sombra se refiere a los efectos adversos, en otros países, de los grandes desequilibrios exteriores —déficit o superávit comerciales—. Estos también necesitan supervisión internacional. Trataré este tema cuando vuelva al superávit comercial chino en el capítulo siguiente.

Los principios mencionados más arriba dejan mucho espacio a la cooperación internacional en estos y otros asuntos. Pero desde luego suponen una importante diferencia —cuando se comparan con otros temas como el cambio climático— en el grado de cooperación y coordinación internacional necesario para hacer que el sistema global funcione. En el argumento del calentamiento global, el interés propio empuja a los países a ignorar los riesgos del cambio climático, con un impulso ocasional hacia políticas responsables respecto al medio ambiente cuando un país es demasiado grande para pasar por alto su propio impacto en la acumulación de gases de efecto invernadero. En la economía global, el interés propio empuja a los países hacia la apertura comercial, con un impulso ocasional hacia políticas que ignoran los intereses del vecino cuando un país grande tiene poder de mercado^[6]. Un régimen global sano tiene que apoyarse en la cooperación internacional, en primer lugar, y tiene que apoyarse en las buenas políticas pensadas para la economía nacional, en segundo lugar.

Aplicación de los principios

Una narrativa común pero equívoca da forma a nuestra idea colectiva de globalización. Según esta narrativa, las economías nacionales del mundo han llegado a estar tan inseparablemente unidas que nada que no sea una

nueva clase de gobernanza y una nueva conciencia global puede dar solución adecuada a los retos a los que nos enfrentamos. Compartimos un destino económico común, se nos dice. Tenemos que rebelarnos contra nuestro interés particular, nos imploran los responsables políticos, y encontrar soluciones comunes a problemas comunes.

Esta narrativa suena verosímil y tiene la virtud de la claridad moral. También entiende mal la historia principal. Lo que vale para el cambio climático, dice, o los derechos humanos —que tienen las características genuinas de «bien común global»—, no vale para la economía internacional. El talón de Aquiles de la economía global no está en la falta de cooperación internacional. Está en no reconocer plenamente las consecuencias de una idea muy simple: el alcance de los mercados globales debe estar limitado por el ámbito de su gobernanza (sobre todo nacional). Siempre que las reglas de tráfico sean las adecuadas, la economía mundial puede funcionar bastante bien con las naciones Estado en el asiento del conductor.

Una globalización en sus cabales

¿Cómo podrían funcionar en la práctica los principios propuestos en el capítulo anterior? ¿Es posible desarrollar reglas sensatas que sirvan de soporte a estos principios al mismo tiempo que eviten caer en la anarquía económica internacional? ¿Y cómo resolverían estas reglas la clase de amenazas a las que la economía mundial se enfrenta en la actualidad?

Este último capítulo ofrece algunas respuestas centrándose en cuatro áreas clave en las que se concentran esas amenazas. Empiezo por aplicar mis principios al régimen comercial mundial y muestro que se necesitan reglas que difieren de forma significativa de las que los negociadores han buscado en los últimos años. Después vuelvo a las finanzas globales y propongo un planteamiento que permitiría la coexistencia de diferentes regulaciones nacionales sin perjudicarse entre ellas. La tercera área es la migración, un fenómeno del que no se ha tratado mucho en este libro, pero que puede generar ganancias importantes si se gestiona adecuadamente. Para terminar, abordo una cuestión que probablemente sea el mayor quebradero de cabeza de la economía mundial en los próximos años: cómo encajar China en la economía global.

Reforma del régimen comercial internacional

La estrategia comercial actual, centrada en acuerdos comerciales para abrir los mercados, malgasta mucho capital político y negociador para obtener unas exigüas ganancias económicas. Y aún peor, descuida el principal defecto del sistema, que es la falta de un apoyo generalizado entre la gente corriente.

Hoy, el reto ya no es la apertura del comercio exterior; en Estados Unidos esa batalla se libró en los años sesenta y setenta y se ganó definitivamente. La infame Ley Smoot-Hawley de los años treinta se ha convertido en el símbolo de todo lo que puede ir mal cuando los países dan la espalda a la economía mundial. Ahora «proteccionismo» es una palabrota. Los aranceles a las importaciones y otras restricciones que los Estados imponen al comercio internacional han sido reducidos a los niveles más bajos que jamás se hayan visto en el mundo. Aunque restricciones y subvenciones siguen siendo importantes en algunas áreas, en especial en determinados productos agrícolas, el comercio mundial es extraordinariamente libre. En consecuencia, las ganancias que pretendemos cosechar eliminando los últimos vestigios del proteccionismo son una miseria: mucho menores que lo que los comentaristas y la prensa especializada suponen. Un estudio reciente estima que esas ganancias no pasan de un tercio del 1% del PIB mundial (y esto al final de toda una década^[1]). La mayoría de las demás estimaciones fiables se encuentran también en este orden de magnitud.

Los defensores del libre comercio, incluyendo algunos economistas, hacen que este hecho resulte a menudo confuso cuando anuncian los «cientos de miles de millones de dólares» que generaría tal o cual acuerdo comercial. Pero que se produzcan mayores ingresos, mejores empleos y progreso económico no se debe al hecho en sí de que haya más comercio. Enviar una camiseta o un PC al otro lado de la frontera no es lo que nos hace mejorar. Lo que nos hace mejorar es la capacidad de consumir esos bienes al menor coste posible y vender nuestros productos a mejores precios en el extranjero. Esta es la razón por la que queremos reducir las barreras comerciales impuestas por el hombre. Sin

embargo, esas ganancias son actualmente pequeñas porque las barreras existentes son muy bajas^[2].

Hoy nuestro reto consiste en conseguir que el grado de apertura ya existente sea sostenible y coherente con unos objetivos sociales más amplios. Esto requiere un cambio decisivo en el enfoque de las negociaciones multilaterales. Cuando los ministros de comercio se reúnen, deberían hablar de ampliar el espacio de maniobra de cada país en vez de reducirlo por medio de recortes en los aranceles y subvenciones. Deberían crear el espacio nacional necesario para proteger los programas y normas sociales, renovar los contratos sociales a nivel nacional, y buscar políticas de desarrollo hechas a la medida de los países. Deberían estar negociando sobre el espacio de las políticas en vez de sobre el acceso a los mercados. Una reorientación de este tipo beneficiaría tanto a los países ricos como a los pobres. Expandir el espacio de las políticas para cumplir con los objetivos nacionales no invalida un régimen comercial multilateral abierto; es una condición previa para que lo haya.

En la actualidad, las reglas del comercio mundial ya permiten a los países recurrir a «salvaguardias» en forma de aranceles más altos a las importaciones cuando un aumento repentino de las importaciones pone en dificultades a las empresas nacionales^[3]. Me gustaría ver que vuelve a redactarse el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC (que es una herencia del GATT) para expandir el espacio de las políticas bajo un conjunto de circunstancias más amplio. Una interpretación más amplia de las salvaguardias reconocería que tal vez los países quieran restringir el comercio o suspender las obligaciones de la OMC —ejercer la cláusula de «exclusión voluntaria»— por razones distintas de la amenaza sobre a sus empresas fruto de la competencia exterior. Entre esos motivos legítimos se encontrarían problemas en materia de distribución, conflictos con acuerdos normativos y sociales nacionales, prevención de la erosión de las regulaciones nacionales o prioridades de desarrollo.

Concretamente, los países podrían «violar» las reglas de la OMC cuando esas reglas amenazaran con socavar los estándares laborales y medioambientales internos o cuando obstaculizaran la búsqueda de

políticas de desarrollo viables^[4]. De hecho, el acuerdo se refundiría en uno más amplio sobre *Salvaguardias Sociales y de Desarrollo*. Un país que aplicara una salvaguardia de este tipo tendría que cumplir un requisito clave de procedimiento: demostrar que había empleado procedimientos democráticos para dictaminar que la medida de salvaguardia era de interés público. Los criterios específicos podrían incluir evidencia de que se había actuado con transparencia y responsabilidad, después de debatir las diferentes posibilidades y según un proyecto integrador de los diferentes grupos. Estos requisitos sustituirían a la prueba de «daño grave» del acuerdo actual, enfocado en gran medida en la rentabilidad financiera de las empresas nacionales.

Los comités de la OMC conservarían su poder de juzgar, pero más por causas procesales que sustantivas. Examinarían hasta qué grado se habrían cumplido los requisitos democráticos. ¿Estaban suficientemente representados los puntos de vista de todas las partes relevantes, incluyendo a grupos de consumidores, importadores y exportadores y organizaciones de la sociedad civil? ¿Se tuvieron en cuenta todas las pruebas relevantes, científicas y económicas, para tomar la decisión final? ¿Había un apoyo nacional suficientemente amplio a favor de la exclusión voluntaria o salvaguardia en cuestión? Los comités podrían pronunciarse contra un país en el caso de que las deliberaciones internas hubieran excluido a una parte interesada o una prueba científica relevante. Pero no podrían pronunciarse sobre una reclamación sustantiva —si de hecho la medida de salvaguardia sirve al interés público en el país apoyando un objetivo social nacional o promocionando el desarrollo económico en el país—. Esto mantiene el énfasis procesal del Acuerdo sobre Salvaguardias, aunque amplía en gran medida su ámbito de aplicación^[5].

La argumentación a favor de una mayor apertura económica debe plantearse y ganarse en el país. A fin de cuentas, un régimen comercial sostenible se fundamenta no en restricciones externas, sino en el apoyo político nacional. El procedimiento propuesto obligaría a mantener un debate público más profundo y más representativo sobre la legitimidad de las reglas del comercio y sobre las condiciones en que podría ser

adecuado suspenderlas. La garantía más fiable frente al abuso en el empleo de las cláusulas de autoexclusión es el debate informado a escala nacional. La exigencia de que los grupos cuyos ingresos pudieran verse afectados negativamente por la aplicación de la cláusula de exclusión voluntaria —importadores y exportadores— participen en las deliberaciones, y que el proceso nacional pondere de forma transparente los intereses en conflicto, minimizaría el riesgo de que un pequeño segmento se beneficiara de unas medidas proteccionistas con un alto coste para el conjunto de la sociedad. Una válvula de seguridad que permite que prevalezcan las objeciones de principio al libre comercio hace que sea más fácil contener las presiones proteccionistas.

Aunque los intereses nacionales dominaran los debates, como es presumible, las consecuencias para los países extranjeros no deberían descuidarse completamente. Cuando las salvaguardias sociales suponen una seria amenaza para los países pobres, por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales y otros grupos podrían movilizarse contra la cláusula de autoexclusión propuesta, y estos factores podrían acabar teniendo más peso que los costes de los desajustes nacionales. Un sindicato puede conseguir que se proteja a sus afiliados cuando se ven forzados a competir con mano de obra que trabaja en condiciones de clara explotación en otro país. Es mucho menos probable que triunfen ante intereses internos contrapuestos cuando las condiciones de trabajo en el extranjero reflejan más una baja productividad que una privación de derechos. Como señala el especialista en derecho Robert Howse, potenciar la confianza en la capacidad de los debates nacionales para diferenciar entre regulaciones nacionales legítimas y los «fraudes» proteccionistas debería despejar la preocupación de que las medidas adoptadas fueran puramente proteccionistas. «Exigir que las regulaciones sean defendibles en un proceso de debate público racional bien puede potenciar dicha confianza, mientras al mismo tiempo consolida, no socava, la democracia»^[6].

Una ampliación de las salvaguardias que abarcara estándares medioambientales, laborales y de seguridad para los consumidores o prioridades de desarrollo en el país —con las restricciones procesales

adecuadas contra un posible abuso— aumentaría la legitimidad y flexibilidad del sistema comercial mundial y haría que estuviera más orientado hacia el desarrollo económico. Volvería a dar vida al principio de que los países tienen derecho a defender sus estándares internos, cuando el comercio mina prácticas con amplio apoyo popular en el país, impidiendo el acceso al mercado o suspendiendo obligaciones de la OMC si fuera necesario. Los países avanzados podrían buscar protección temporal ante las importaciones originarias de países con escasa capacidad para hacer cumplir los derechos de los trabajadores, cuando estas importaciones empeoren las condiciones laborales en el país. Se podría permitir a los países pobres que subsidiaran las actividades industriales (e indirectamente sus exportaciones) si los subsidios contribuyeran a una estrategia de desarrollo que contara con un amplio apoyo social y cuyo fin fuera estimular sus capacidades tecnológicas.

Los procedimientos de salvaguardia actuales requieren que se dé a las exportaciones tratamiento de nación más favorecida, permiten solamente medidas temporales, y exigen una compensación por parte del país que opta por la salvaguardia. Pero hay que replantear estos procedimientos en el contexto del sistema más amplio que propongo. Es frecuente que el tratamiento de NMF no tenga ningún sentido. Si la salvaguardia es una reacción ante los abusos laborales en un país concreto, es apropiado dirigir esa medida únicamente contra las importaciones de ese país. Del mismo modo, si el abuso continúa, será necesario seguir con la aplicación de la salvaguardia. En lugar de imponer un remedio temporal, sería mejor exigir una revisión periódica o una cláusula de extinción que pudiera revocarse si el problema se prolongara. De esta forma, es menos probable que las restricciones o regulaciones al comercio que perjudican los intereses de otros países lleguen a consolidarse.

El tema de la compensación es más complicado. Según la lógica actual, cuando un país adopta una medida de salvaguardia revoca una «concesión comercial» que había otorgado anteriormente a otros países por medio de un acuerdo vinculante a escala internacional. Esos otros países tienen derecho a recibir concesiones equivalentes o a revocar a su vez algunas de sus propias concesiones. En un mundo dinámico, en casi

constante cambio, la naturaleza de las concesiones que un país otorga a otros no puede predecirse a la perfección. Esta incertidumbre transforma los acuerdos comerciales internacionales en «contratos incompletos». Cuando acontecimientos imprevistos cambian el valor o el coste de los flujos comerciales —debido a las nuevas tecnologías de ingeniería genética, por ejemplo, o a nuevos valores sobre el medio ambiente, o a una nueva concepción de la estrategia de desarrollo deseable—, ¿quién controla los derechos sobre esos flujos? La exigencia de compensación sitúa esos derechos directamente en el régimen comercial internacional; el exportador puede seguir exigiendo el acceso al mercado en los términos originales. Pero sería igual de legítimo argumentar que el valor de las concesiones originales depende de las circunstancias en que se otorgaron. Según esta interpretación, un exportador no podría reclamar un beneficio que no existiera, ni se podría obligar al importador a sufrir una pérdida que no se hubiera contemplado originalmente, cuando se firmó el acuerdo. Esto acercaría los derechos de control a las naciones Estado y limitaría drásticamente el grado de compensación que pudieran esperar los exportadores.

Los regímenes autoritarios estarían sujetos a requisitos sustantivos adicionales cuando recurriera a la cláusula de autoexclusión. Posiblemente, estos países necesitarían defenderse con una argumentación explícita, social o de desarrollo, para justificar las medidas de salvaguardia. Podría ser necesario que demostraran que la salvaguardia cumpliría un fin público explícito.

Es probable que los regímenes autoritarios se conviertan en objetivos más fáciles de las medidas de salvaguardia de los países democráticos cuando sus exportaciones les causen problemas. Aunque algunas de sus prácticas laborales, por ejemplo, se justifiquen fácilmente, puede que otras no tanto. Un salario mínimo que sea significativamente inferior al de los países ricos puede racionalizarse en el debate nacional a cuenta de una productividad laboral y un nivel de vida inferiores. Unas regulaciones laxas sobre trabajo infantil se justifican a menudo con el argumento de que no es ni factible ni deseable expulsar a los trabajadores jóvenes de la fuerza laboral en un país donde la pobreza está muy

extendida. En otros casos, argumentos como estos tienen menos peso. Los derechos laborales básicos tales como la no discriminación, la libertad de asociación, la negociación colectiva y la prohibición del trabajo forzoso, no tienen ningún coste. El respeto a estos derechos no perjudica al desarrollo económico, y, de hecho, es posible que lo beneficie. Las infracciones graves constituyen explotación laboral y abrirían la puerta a las salvaguardias de los países importadores basándose en que generan costes de distribución injustos.

No obstante, generalizar el acuerdo de salvaguardias de este modo tendría sus riesgos. A muchos les preocuparía que la reducción del ámbito de aplicación de las compensaciones hiciera disminuir el valor de los acuerdos comerciales. Les preocuparía también que los nuevos procedimientos nos colocaran en una «pendiente resbaladiza» del proteccionismo. Estos reparos pierden peso cuando consideramos los abusos que se producen con las reglas actuales sin gran perjuicio para el sistema. Si mecanismos diseñados explícitamente para facilitar las barreras proteccionistas, como las reglas *antidumping* del GATT, no han destruido el régimen comercial multilateral, no está claro por qué unas cláusulas de salida bien diseñadas tendrían consecuencias peores.

Unas reglas menos flexibles no son necesariamente mejores. Aumentan el riesgo de que los gobiernos se encuentren con las manos atadas en circunstancias en que habría sido deseable que actuaran. Por tanto, pueden reducir, en vez de aumentar, el valor de los acuerdos comerciales y disminuir la motivación para firmarlos.

Pensemos en lo que sucederá si continuamos por la senda actual. La Ronda de Doha de negociaciones, que sigue acaparando la atención de los responsables del comercio exterior, se centra en la reducción de las barreras que quedan, especialmente en agricultura. Esta ronda comenzó en 2001 y ha sufrido un fracaso tras otro. A pesar del circo mediático que acompaña estas negociaciones, se puede afirmar sin temor a equivocarse que las ganancias potenciales de una finalización con éxito de la Ronda de Doha serían bastante pequeñas —incluso inferiores a un tercio del 1% de los ingresos mundiales que se conseguiría con la plena liberalización.

Por supuesto, todavía podría haber algunos grandes ganadores de Doha. En particular, los cultivadores de algodón de África occidental obtendrían grandes beneficios de la eliminación de los subsidios en Estados Unidos, ya que sus ingresos aumentarían hasta en un 6 %, que no es una cantidad pequeña para campesinos tan cercanos al nivel de subsistencia^[7]. Por otro lado, los consumidores urbanos pobres, que no cultivan para autoconsumo, y los países con bajos ingresos que importan alimentos resultarían perjudicados por el aumento del precio mundial de los productos agrícolas básicos a medida que los subsidios de los países ricos se van eliminando gradualmente^[8].

En conjunto, Doha se puede considerar poca cosa. Tras el progreso conseguido en las últimas décadas por las economías del este asiático orientadas a la exportación, enfrentándose a barreras incluso más altas que las actuales, ningún economista serio diría que las restricciones existentes en el acceso a los mercados internacionales limitan de forma significativa las expectativas de crecimiento de los países pobres (ni de los demás, por cierto). De hecho, el escaso progreso de Doha puede explicarse, al menos en parte, por sus débiles expectativas de proporcionar ganancias económicas significativas.

Es cierto que las fronteras nacionales imponen costes de transacción significativos en el comercio internacional. Sin embargo, estos costes derivan menos de un proteccionismo aduanero que de diferencias en los estándares, monedas, sistemas legales, redes sociales, etc. Conseguir grandes ganancias del régimen comercial mundial requeriría una amplia cirugía institucional que iría más allá de la liberalización del comercio convencional para armonizar estándares y regulaciones nacionales. Estas ganancias serían bastante efímeras, puesto que se producirían a costa de los beneficios de la diversidad institucional y de reducir el espacio de las políticas nacionales. El mérito de una estrategia de este tipo es cuestionable; de hecho, ha despertado poco entusiasmo después de los desengaños de la última ronda comercial del GATT (la Ronda Uruguay), y es comprensible que así sea.

Los problemas de la Ronda de Doha son sintomáticos del punto muerto en el que se encuentra el propio régimen comercial internacional.

Son un ejemplo de las dificultades de la estrategia dominante en la actualidad, que produce bajos rendimientos a un elevado coste, y que deja a la economía ante dos opciones poco atractivas. Una posibilidad es que la presión popular obligue a los gobiernos a recurrir unilateralmente al proteccionismo, al margen de las reglas existentes, lo que invitaría a que otros países tomaran represalias. En estas circunstancias sería muy probable que los países se negaran a firmar acuerdos comerciales sustantivos por temor a que los compromisos minaran fuertemente el espacio para crear sus propias políticas. En consecuencia, la cooperación internacional se desgastaría gradualmente. Otra posibilidad es que acabara prevaleciendo el espíritu de «integración profunda» y que los gobiernos firmaran acuerdos comerciales cada vez más exigentes. Entonces, el espacio de diversidad institucional se vería reducido y tanto la legitimidad del régimen comercial como las expectativas de desarrollo económico, acabarían sufriendo.

De cualquiera de las dos maneras, la actitud de «seguir como hasta ahora» presenta un mayor riesgo para la salud de la globalización que las reformas que he esbozado aquí. Puede parecer paradójico, pero no lo es: volver a dotar de poder a las democracias nacionales es una condición previa, no un obstáculo, para una economía mundial abierta.

Regulación de las finanzas globales

La crisis de las hipotecas *subprime* ha dejado al descubierto los defectos del enfoque predominante en cuanto a regulación, tanto nacional como internacional. Las lagunas legales permitieron a las entidades financieras adoptar riesgos que no solo las ponían en peligro a ellas, sino a toda la sociedad. Esta crisis ha dado lugar a una serie de iniciativas para mejorar el rigor y los fundamentos de la regulación financiera. Entre las medidas que se están debatiendo hay mínimos de capital más exigentes, restricciones al apalancamiento, topes en los salarios de los ejecutivos, reglas que facilitan el cierre de bancos, requisitos de transparencia más amplios, mayor supervisión reguladora y límites al tamaño de los bancos.

Estas iniciativas se ven menoscabadas por una gran negligencia. Los responsables políticos apoyan de cara a la galería la diversidad regulatoria y el tira y afloja de la política nacional que lleva a los principales actores, como Estados Unidos y la Unión Europea, a diseñar sus propias regulaciones. Sin embargo, estos mismos responsables políticos presionan para que se produzca una armonización de las reglas, por temor a que la diversidad de regulaciones eleve los costes de transacción y obstaculice la globalización financiera. Tal como dijo un alto cargo del Tesoro de Estados Unidos a un público europeo: «No podemos ir cada uno por nuestro propio camino, desviándonos de los estándares o prácticas internacionales y exponiendo los mercados globales al riesgo de la fragmentación». No obstante, añadió: «Tampoco deberíamos imponernos estándares los unos a los otros si no somos idénticos»^[9]. Nadie ha explicado cómo navegar de forma responsable entre estos objetivos contradictorios. Intentar nadar y guardar la ropa no solo es un error; deja la economía mundial expuesta exactamente a los mismos peligros que casi la hundieron.

Para los entusiastas de la gobernanza global, la cooperación internacional ha dado lugar, desde la crisis, a algunos éxitos. Estos quedan muy lejos, sin embargo, de lograr un verdadero desplazamiento de la autoridad desde los responsables políticos nacionales hacia las instancias internacionales. Un regulador global, por ejemplo, o un banco central mundial siguen siendo, como siempre, una fantasía. Los cambios son menores y en cierto modo cosméticos. Destaca que el Grupo de los Siete, el club de países ricos que sirve como foro de discusión de la economía global, ha sido sustituido por el Grupo de los Veinte, en el que a los anteriores se han sumado una serie de países importantes en vías de desarrollo. El Fondo Monetario Internacional ha recibido recursos financieros adicionales. Al Consejo de Estabilidad Financiera (anteriormente Foro), una asociación de veinticuatro reguladores nacionales y bancos centrales, se le han dado nuevas responsabilidades de seguimiento. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ha empezado a trabajar en un nuevo conjunto de principios globales para regular la banca, el tercero en poco más de dos décadas.

La verdadera historia de la regulación financiera es más una historia de discordia que de armonía internacional. La presión interior obliga a los políticos nacionales a reformar rápidamente los sistemas financieros en vez de esperar a que los banqueros elaboren unas reglas armonizadas a escala global^[10].

Las diferencias entre países industriales sigue el formato que cabría esperar. Con algunas importantes excepciones, Europa continental tiende a favorecer un enfoque más estricto, mientras que Estados Unidos y el Reino Unido desconfían de un exceso de regulación que perjudicaría profundamente su sector financiero. En 2009, la Comisión Europea, impulsada por los partidos socialistas, propuso una amplia regulación de los *hedge funds* y sociedades de inversión privada para restringir los niveles de deuda, imponer requerimientos de capital, exigir una transparencia estricta y poner un límite a los sueldos de los directivos. Estas medidas, que iban mucho más allá de las propuestas estadounidenses y se aplicarían también a cualquier empresa estadounidense que quisiera operar en Europa, desencadenaron una oleada de acciones de presión en Estados Unidos con el fin de apoyar los esfuerzos británicos para diluir las^[11]. Del mismo modo, en abril de 2009, el Parlamento Europeo aprobó una regulación de gran alcance para controlar las agencias de calificación crediticia, lo que provocó que las agencias con sede en Estados Unidos se quejaran de los costes adicionales que iban a generar los nuevos requisitos. Francia y Alemania, a los que esta vez se unió Gran Bretaña, hicieron campaña a favor de un impuesto global sobre las transacciones financieras transfronterizas (una variante de la tasa Tobin, de la que ya hemos hablado), pero el gobierno de Estados Unidos se opuso. Por último, Europa ha tenido una postura mucho más dura que Estados Unidos respecto a los sobresueldos de los banqueros.

En otros asuntos han sido los estadounidenses los que han tomado la iniciativa, mientras que los europeos se han resistido a un endurecimiento de los controles. El presidente Barack Obama ha apoyado las llamadas «reglas Volcker» cuyo fin es imponer un tope al tamaño de los bancos y prohibir que comercien en beneficio propio.

Una versión descafeinada de algunas de estas ideas acabó formando parte de la ley de reforma financiera que el Congreso de Estados Unidos aprobó en julio de 2010. Este país también ha tenido generalmente un mayor interés que Europa en aumentar los requisitos de capital de los bancos^[12]. En ambos casos, Europa ha acusado a Estados Unidos de actuar por su cuenta y socavar la coordinación internacional.

Tenemos que pensar en estas diferencias no como desviaciones de la norma de armonización internacional, sino como el resultado natural de las diferentes circunstancias nacionales. En un mundo en el que los intereses nacionales, percibidos o reales, difieren, el deseo de coordinar las distintas regulaciones nacionales puede resultar contraproducente. Incluso cuando se consigue, se obtienen unos acuerdos frágiles basados en el mínimo común denominador o en un endurecimiento de los estándares que puede no ser apropiado para todos. Es mucho mejor reconocer estas diferencias que dar por sentado que se pueden solventar dando suficiente tiempo a las negociaciones y aplicando la oportuna presión política.

El principio que deberíamos invocar aquí es el mismo que aplicamos cuando se trata de la seguridad del consumidor. Si otro país quiere vendernos juguetes, tiene que cerciorarse de que esos juguetes cumplen con nuestras normas en cuanto a contenido de plomo y otros estándares de seguridad. Del mismo modo, cuando una empresa financiera hace negocios en nuestro país, tiene que cumplir con nuestras regulaciones financieras, al margen de dónde tenga su sede. Esto significa que ha de tener el mismo nivel de reservas de capital que las compañías de nuestro país, enfrentarse a los mismos requisitos de transparencia y operar siguiendo las mismas reglas de compraventa. Es un principio sencillo: si quieres jugar con nosotros, tienes que jugar con nuestras reglas.

Como bien pregunta Simon Johnson, ¿por qué tendría que ser Estados Unidos rehén de Europa cuando sus legisladores están de acuerdo con que tienen que aumentar los requisitos de capital o con que los bancos «demasiado grandes para quebrar» tienen que fragmentarse^[13]? Es mejor para Estados Unidos quedarse solo,

argumenta, que ir más lento a causa de «la naturaleza glacial de la diplomacia económica internacional y el interés de los europeos».

Tomemos el ejemplo de los requisitos de capital, para los que Estados Unidos quiere reglas más estrictas que Europa. Esto es lo que Johnson propone: si otros países no aumentan sus requisitos de capital, no se debería permitir que sus bancos entraran en el mercado estadounidense o que operaran con bancos estadounidenses; a menos que esos bancos estadounidenses tuvieran una protección adicional de reservas de capital. Los bancos de Estados Unidos y sus ejecutivos se enfrentarían a sanciones penales si violaran estas regulaciones. Johnson piensa que este procedimiento haría entrar en vereda a los europeos y les obligaría a cumplir los altos estándares estadounidenses para lograr el acceso al mayor y más sofisticado mercado del mundo.

Al margen de que otros la sigan o no, la idea de Johnson es la correcta. Según él, Estados Unidos debería «dejar de preocuparse de lo que otros países podrían o no podrían hacer... debería establecer rigurosos requisitos de capital en Estados Unidos y hacer de esto un faro que guíe hacia unas finanzas seguras y productivas»^[14]. Si Estados Unidos se siente más seguro con un determinado conjunto de estándares, debe ser libre para implantarlos, no por influir en otros países, sino porque lo exige el interés nacional.

Lo que vale para Estados Unidos, vale también para otros países. Aunque esos países no siempre tengan poder para obligar a otros a imitarlos, si quieren determinadas clases de regulaciones deben sentirse con el derecho a crearlas, incluso si ello significa imponer restricciones alas finanzas transfronterizas. Al igual que en el comercio, un régimen global sano deja espacio para la diversidad nacional de estándares.

La pega está en que conservar unas regulaciones diferentes cuando los flujos de capital pueden cruzar libremente las fronteras, es muy difícil. A los bancos y sociedades de inversión les basta con desplazarse a jurisdicciones con restricciones menos gravosas. La globalización financiera neutraliza, en efecto, las diferencias en las regulaciones nacionales. Esto es lo que en el medio se conoce como «arbitraje regulador», una carrera hacia abajo en las finanzas^[15].

Por esta razón, un compromiso con la diversidad de regulaciones tiene un corolario muy importante: la necesidad de establecer restricciones alas finanzas globales. Las reglas del juego deben permitir restricciones en las finanzas transfronterizas destinadas a contrarrestar el arbitraje regulador y proteger la integridad de las regulaciones nacionales. Los Estados deberían poder mantener fuera a bancos y flujos financieros, no por protecciónismo financiero, sino para evitar el desgaste de las regulaciones nacionales. Hasta la fecha, ninguno de los Estados más importantes ha reconocido esta necesidad explícitamente, aunque sin esas restricciones las regulaciones internas tendrían poco efecto y las empresas nacionales tendrían pocas posibilidades de competir con los servicios financieros exportados desde jurisdicciones laxas. La economía nacional seguiría siendo rehén de los riesgos derivados de esas transacciones.

Por ello, debe construirse un nuevo orden financiero global que se apoye en un conjunto mínimo de reglas internacionales y con una coordinación internacional limitada^[16]. El nuevo sistema incluiría, por supuesto, un mejor FMI con más recursos y más voz para los países en vías de desarrollo. Podría requerir una carta financiera internacional con objetivos limitados, centrada en fomentar la transparencia financiera, en promover las consultas y que se comparta información, y en poner coto a las actividades (como los paraísos financieros) que exportan inestabilidad financiera. Un pequeño impuesto global sobre las transacciones financieras (del orden de, digamos, la décima parte del 1 %) generaría decenas de miles de millones de dólares para afrontar, con poco esfuerzo económico, amenazas globales como el cambio climático o las pandemias sanitarias^[17]. Pero la responsabilidad de regular el nivel de apalancamiento, de establecer los requerimientos de capital, y de supervisar los mercados financieros en el sentido más amplio, se situaría claramente a escala nacional. Y lo que es más importante, las reglas reconocerían explícitamente el derecho de los Estados a limitar las transacciones financieras transfronterizas, siempre y cuando la intención y el efecto fuesen evitar que la competencia de países menos estrictos socavasen los estándares reguladores nacionales.

Quitar peso a las normativas internacionales en favor de las nacionales privaría del poder a los tecnócratas y se lo daría a los grupos nacionales, especialmente a los órganos legislativos. Politizaría y democratizaría la regulación financiera^[18]. Los tecnócratas dominan el debate en los foros internacionales, como el Comité de Basilea o el Grupo de los Veinte. Devolver la responsabilidad democrática a los parlamentos nacionales reduciría la influencia de esos tecnócratas y basaría el proceso regulador en las preferencias de un grupo más amplio de colectivos nacionales. Muchos economistas seguramente pensarían que politizar este proceso es un gran paso atrás. Pero permítaseme discrepar a la vista del lamentable historial reciente de los tecnócratas. Como argumenta el profesor Nicholas Dorn, de la Erasmus School of Law, «la diversidad reguladora impulsada democráticamente es una salvaguardia frente a la histeria experimentada recientemente en el tema de la regulación y en los mercados financieros globales»^[19].

Para los países en vías de desarrollo, estas reglas tendrían beneficios adicionales. Abrirían el espacio político para que pudieran gestionar los flujos de capital internacionales y evitaran tanto las paradas súbitas de entradas de capital como la sobrevaloración de sus monedas. Una excesiva tendencia a la armonización internacional ha dejado de lado los intereses concretos de los países emergentes. Como hemos visto, la integración financiera tiene a menudo efectos inesperados y adversos en estos países. Los flujos de capital a corto plazo causan estragos en la gestión macroeconómica de un país y agravan los movimientos adversos de divisas. El «dinero caliente» puede hacer difícil que las economías abiertas financieramente, como las de Brasil, Sudáfrica o Turquía, mantengan una moneda competitiva, privándolas de un instrumento poderoso de política industrial. Unos controles prudentes, gestionados de forma anticíclica para evitar entradas financieras excesivas en los buenos tiempos, forman parte integral de una buena política económica. Su importancia es incluso mayor en un entorno, el de las finanzas globales, en el que el estado de ánimo puede pasar de la euforia al más profundo pesimismo en muy poco tiempo. Los foros internacionales,

como el FMI y el Grupo de los Veinte, deben mirar estos controles con simpatía, en vez de rechazarlos^[20].

Por supuesto, aquellos grupos de países con intereses similares que desearan una integración financiera más profunda tendrían libertad para armonizar sus regulaciones, siempre y cuando no las utilizaran para encubrir un proteccionismo financiero. Podemos imaginar que Europa tomaría este camino y optaría por un regulador común. Tarde o temprano, los países del este y el sureste asiático podrían crear una zona regional de integración profunda en torno a un fondo monetario asiático.

El resto del mundo tendría que vivir con cierto nivel de fragmentación financiera, la contrapartida necesaria de la diversidad reguladora. Así es como tiene que ser. En un mundo diverso con soberanía dividida, lo que tendría que quitarnos el sueño es la perspectiva de una profundización en la globalización financiera.

Aprovechar las ventajas de los flujos globales de mano de obra

Los problemas en el comercio y las finanzas internacionales surgen de un exceso de globalización que no se ha gestionado adecuadamente. En contraste, un gran segmento de la economía mundial no está suficientemente globalizado. Una mayor apertura económica en los mercados laborales mundiales tiene el potencial de proporcionar ingentes beneficios, especialmente a los pobres del mundo. Incluso una pequeña liberalización de las restricciones de los países avanzados en cuanto al empleo de trabajadores extranjeros produciría un gran impacto en los ingresos globales. De hecho, las ganancias serían tan grandes que superarían fácilmente cualquier otra propuesta que esté actualmente sobre la mesa, ¡incluyendo todo el paquete de medidas comerciales que se están considerando en la Ronda de Doha! Los mercados laborales son el territorio sin explotar de la globalización.

Puede resultar sorprendente sugerir que los mercados laborales no están suficientemente globalizados. Los medios de comunicación están llenos de historias de trabajadores extranjeros en los países ricos que van desde lo excuso a lo terrorífico: ingenieros de *software* indios en Silicon Valley, mexicanos ilegales en talleres clandestinos de Nueva York, asistentas filipinas maltratadas en los países del golfo Pérsico y norteafricanos descontentos en Europa. El contrabando de personas y el tráfico de trabajadores del sexo representan la cara especialmente sórdida del comercio global de mano de obra. Pero los hechos son irrebatibles. Los costes de transacción asociados con el cruce de las fronteras son mucho mayores en este segmento de la economía mundial que en cualquier otro. Además, estos costes se crean, en su mayor parte, debido a las barreras nacionales existentes en las fronteras; en definitiva, a las restricciones en la concesión de visados. Son barreras que se pueden reducir de un plumazo.

Consideremos las cifras. Los salarios de trabajadores con cualificaciones parecidas en los países pobres y en los países ricos puede variar en un orden de magnitud; un trabajador podría multiplicar varias veces sus ingresos con solo cruzar la frontera. Sin duda, las comparaciones lineales de salarios entre países presentan muchos problemas porque es difícil entresacar los efectos de las restricciones en la concesión de visados de otros factores tales como las diferencias en cualificación, el nivel de estudios, la experiencia o la aptitud personal. Un estudio reciente que controla estos factores proporciona algunos resultados llamativos. El trabajador jamaicano medio que se desplaza a Estados Unidos multiplicaría sus ingresos al menos por dos; un boliviano o indio, al menos por tres, y un nigeriano por más de ocho. Para contextualizar estas cifras, podemos compararlas con el aumento de apenas el 50% que un trabajador puertorriqueño puede esperar obtener cuando se traslada a Nueva York, que es algo que puede hacer libremente, a diferencia de otros trabajadores extranjeros^[21]. O podemos compararlas con las diferencias entre países de los precios de los bienes o de los activos financieros, que también son mucho menores en magnitud (como mucho del 50%).

Los mercados laborales están mucho más segmentados a escala internacional que ningún otro mercado. Esta segmentación extrema, y las enormes diferencias salariales que produce, invita a los emigrantes ilegales de países con bajos ingresos a correr graves riesgos y soportar penalidades extremas con la esperanza de mejorar sus ingresos y el nivel de vida de los familiares que han quedado en su país. La razón de que persistan diferencias salariales tan grandes no es difícil de explicar. Las políticas de inmigración de los países ricos hacen que solamente un número limitado de trabajadores procedentes de países pobres pueda entrar al país de forma legal y trabajar. Además, estas restricciones tienden a favorecer, cada vez más, a los trabajadores extranjeros más cualificados y con mayor nivel de estudios.

Si los líderes de los países avanzados se tomaran en serio la mejora de los ingresos en todo el mundo y les importara que ese aumento tuviera un resultado más equitativo, centrarían toda su atención en reformar las reglas que rigen la movilidad laboral internacional. No hay nada más en nuestro orden del día —ni Doha, ni la regulación financiera global, ni siquiera aumentar la ayuda a otros países— que ni siquiera se le acerque en términos de impacto potencial en el aumento de la tarta global. Es cierto que una reducción total, o incluso significativa, en las restricciones a la inmigración en los países avanzados causaría demasiados desajustes. Desencadenaría una emigración masiva que provocaría un caos en los mercados laborales y en las políticas sociales de los países avanzados. Pero un programa a pequeña escala que fuera ampliando la movilidad laboral, sería manejable y, a pesar de ello, generaría unas ganancias económicas muy grandes a los trabajadores emigrantes y a las economías de sus países de origen. Esto es lo que propongo: los países ricos se comprometen con un plan que ofrece visados de trabajo *temporal* que amplia el total de su fuerza de trabajo en no más del 3 %. Según este plan, un contingente que combinara trabajadores cualificados y no cualificados de países pobres podría ocupar puestos de trabajo en los países ricos durante un periodo de hasta cinco años. Para asegurarse de

que los trabajadores vuelven a su país al terminar su contrato, estos planes se sustentarían en una serie de incentivos y sanciones aplicados tanto en los países de origen como en los de destino. Cuando estos emigrantes volvieran a su país, una nueva oleada de trabajadores del mismo país les sustituiría^[22].

Un sistema así produciría unas ganancias estimadas de 360 000 millones de dólares anuales a la economía mundial; una suma considerablemente superior a la que podría proporcionar un acuerdo para eliminar *todos* los aranceles y subsidios en el comercio global de bienes^[23]. El grueso de este aumento de los ingresos correspondería directamente a los ciudadanos de los países en vías de desarrollo, los trabajadores más pobres del mundo. No tendríamos que esperar que los beneficios acabaran llegando hasta ellos por el efecto de goteo, como en el caso de la liberalización comercial y financiera. De igual importancia es el hecho de que estas cifras subestiman el total de las ganancias, ya que no tienen en cuenta los beneficios económicos adicionales que los retornados generarían en sus países de origen. Los trabajadores que han acumulado conocimientos, pericia, contactos y ahorros en los países ricos serían a su vuelta auténticos agentes de cambio para sus sociedades. Su experiencia e inversiones desencadenarían dinámicas económicas y sociales positivas. La poderosa contribución que los emigrantes retornados han hecho en la India y Taiwán para poner en marcha industrias de *software* y de otras actividades que requieren una alta cualificación, indica los beneficios potenciales de este plan^[24].

Los considerables beneficios de un programa de visados de trabajo temporal tienen que examinarse a la luz de una serie de objeciones. Muchas de estas objeciones, que argumentan que un programa de ese tipo crearía una nueva subclase o que cerraría la puerta de la ciudadanía plena a los inmigrantes que son buenos trabajadores, son, en el mejor de los casos, incompletas^[25]. No tienen en cuenta los beneficios, para la economía del país de origen del inmigrante, de mantener una puerta giratoria que distribuyera las ganancias entre muchos. Ignoran que la alternativa probable de un programa de trabajo temporal no significa una mayor inmigración, sino unos recortes drásticos a la inmigración. Y no

reconocen que los trabajadores de los países en vías de desarrollo harían colas inacabables para conseguir un trabajo temporal en el extranjero, dadas sus alternativas. No obstante, dos de las objeciones merecen un análisis más profundo.

La primera observa que sería difícil, si no imposible, obligar a los trabajadores extranjeros a regresar a sus países de origen cuando caducaran sus permisos. Esta preocupación es legítima, puesto que muchos programas de «trabajadores invitados» han dado lugar en la práctica a inmigrantes permanentes, creando a veces una gran subclase de residentes nacidos en el extranjero que han quedado en una situación ambigua (como en Alemania y muchos otros países europeos). Por otro lado, en el pasado estos programas solían ofrecer pocos incentivos a los trabajadores «temporales» para que volvieran a su país, y dependían de poco más que su voluntad de cumplir los términos de su visado. No es sorprendente que muchos no regresaran, teniendo en cuenta la enorme diferencia salarial entre los países de origen y los de destino.

Un programa viable de visados de trabajo temporal va a necesitar ofrecer incentivos y sanciones claros. Para que estos incentivos puedan funcionar va a ser necesario también que se apliquen a todas las partes implicadas: trabajadores, empresarios y gobiernos de los países de origen y de los de destino. Una idea consiste en retener una parte de las ganancias de los trabajadores en cuentas bloqueadas hasta que tenga lugar la repatriación. Un trabajador inmigrante que permaneciera en el país después de la fecha límite de su visado renunciaría a una buena cantidad de dinero. Un plan de ahorro obligatorio como este tendría el beneficio añadido de que los trabajadores inmigrantes regresarían a su país de origen con unos considerables recursos acumulados para invertir.

Tal vez lo más importante es que habría penalizaciones para los gobiernos de los países de origen cuyos ciudadanos no cumplieran los requisitos de retorno. Por ejemplo, las cuotas de trabajadores de cada país de origen podrían reducirse en función del número de trabajadores que no regresan: cuanto mayor fuera el número de trabajadores que permanecieran en el país con visado vencido, menor sería el número de visados temporales concedidos en la siguiente tanda. Los países de

emigrantes que fueran capaces de organizarse para hacer que sus trabajadores emigrados retornaran, se beneficiarían de una política de puerta giratoria. A otros países se les cerraría la puerta. Esto supondría un fuerte incentivo para que los gobiernos de los países emisores proporcionaran un clima económico y político en su país que invitara a sus ciudadanos a regresar. Los países democráticos, en particular, tendrían la presión de sus votantes, muchos de ellos en cola para obtener permisos de trabajo, que exigirían que su cupo de visados no se redujera.

Es improbable que un programa de visados temporales funcione a la perfección. Será necesario experimentar mucho para afinar los detalles; pero todavía no lo hemos intentado con suficiente energía o no hemos sido todavía lo bastante imaginativos para poder renunciar completamente a la idea.

La segunda objeción considera que los trabajadores extranjeros competirían con la mano de obra local, lo que haría descender los salarios en las economías avanzadas. El grado en el que el trabajo de los inmigrantes desplaza al de los trabajadores autóctonos sigue siendo un tema muy controvertido entre los economistas. Muchos analistas han llegado a la conclusión, a partir de los datos disponibles, de que la inmigración tiene efectos insignificantes o incluso positivos en los salarios. No voy a entrar en este debate aquí, simplemente voy a aceptar la posibilidad de que pueda haber efectos negativos. Aun así, la clase de programa limitado que defiendo reduciría los salarios del país receptor en una cantidad muy pequeña: el 1 % como máximo^[26].

No obstante, el lector puede preguntarme legítimamente: ¿cómo puede defender un programa de este tipo cuando parecen preocuparle los efectos salariales negativos del comercio exterior con países más pobres? Recordemos el argumento expuesto anteriormente, en el capítulo 3, al tratar las cuestiones éticas que plantea el comercio internacional cuando genera desajustes internos. Haciendo uso de la analogía con el progreso tecnológico, llegaba a la conclusión de que los argumentos «legítimos» contra un comercio más libre tenían que superar una de dos pruebas. Primera, las ganancias económicas en su conjunto deben ser pequeñas en comparación con los «costes» distributivos que genera un comercio más

libre. Segunda, el comercio en cuestión debe incluir prácticas que infrinjan las normas en vigor y los contratos sociales en el país importador.

La objeción basada en criterios de distribución contra un pequeño programa de visados de trabajo temporal no supera ninguna de las dos pruebas. Como ya se ha dicho, un programa que siguiera las líneas propuestas generaría grandes beneficios netos en comparación con la redistribución a que pudiera dar lugar, teniendo en cuenta lo infranqueables que resultan las barreras fronterizas actuales^[27]. Los trabajadores extranjeros también serían contratados con los mismos estándares y normas laborales que protegen a los trabajadores autóctonos. Esto invalida, por tanto, cualquier acusación de competencia desleal. Si alguna de estas afirmaciones resultara no ser válida, los argumentos de los detractores se verían fortalecidos.

Queda por ver si puede alcanzarse un consenso político nacional lo bastante amplio sobre los visados de trabajo temporal en los países avanzados. La Comprehensive Immigration Reform Act (Ley Integral de Reforma de la Inmigración) de 2006 contenía disposiciones que habrían ampliado el plan de trabajadores invitados a Estados Unidos, pero la propuesta no prosperó en el Congreso. Una mayor presencia de trabajadores extranjeros genera claramente poco entusiasmo tanto en Estados Unidos como en Europa. A la vista de esto, sería fácil descartar esos programas por ser políticamente poco realistas.

Eso sería un error. La liberalización del comercio exterior tampoco ha tenido nunca un enorme apoyo político a escala nacional. Las importaciones procedentes de países en vías de desarrollo dan lugar a la misma presión a la baja en los salarios de los países ricos que la inmigración. Sin embargo, eso no ha impedido que los responsables políticos bajaran las barreras comerciales. La liberalización del comercio ocurrió gracias a una combinación de liderazgo político, presiones por parte de exportadores y empresas multinacionales, sin olvidar la importancia de las ideas de los economistas. Por el contrario, la emigración temporal raramente ha tenido a su favor un colectivo bien definido en los países avanzados. Los beneficios no son menores, pero

los beneficiarios son menos identificables. Solo después de que un trabajador mexicano haya entrado en Estados Unidos y haya encontrado trabajo, su empleador desarrolla un interés directo en conservarlo en el país y el propio trabajador puede sumar su voz al debate nacional. Por su parte, los economistas han permanecido excesivamente tolerantes ante las realidades políticas que sostienen el restrictivo régimen inmigratorio, incluso cuando rechazan las fuerzas proteccionistas que impiden una mayor liberalización de un sistema comercial ya muy abierto.

Hoy, el régimen laboral global se parece al régimen comercial internacional de 1950: lleno de barreras que evitan que las economías del mundo cosechen unos grandes beneficios potenciales. La transformación que se ha producido en el régimen comercial desde entonces da esperanzas de que pueda suceder algo parecido también en el área de la inmigración. Para esto será necesario un debate político honrado y con amplitud de miras que permita a los defensores de una movilidad laboral amplia exponer su argumentación. Los economistas podrían desempeñar un papel importante a la hora de dar forma a ese debate. Pueden explicar los sustanciales beneficios tanto para los países ricos como para los pobres y aclarar que las ganancias procedentes de la movilidad laboral son como fruta madura colgando al alcance de la mano, frente a las simples migajas de una mayor liberalización en el comercio y las finanzas.

El encaje de China en la economía mundial

China ha sido el mayor éxito de la globalización durante el último cuarto de siglo. Sin embargo, esto mismo podría ser la razón de su fracaso durante el siguiente cuarto de siglo.

China encarna todos los principales retos que la economía global debe superar. ¿Cómo se concilia una economía abierta con las dificultades de distribución y de ajuste que surgen en el comercio con países de bajos costes? ¿Cómo afrontamos los efectos adversos que ese comercio puede tener en los Estados de bienestar, mercados laborales,

regímenes impositivos y otros aspectos sociales de los países avanzados? ¿Cómo ayudamos a los países en vías de desarrollo a reestructurar sus economías mientras mantenemos una economía mundial abierta basada en reglas establecidas? ¿Cómo integramos un gran régimen autoritario en una economía global en la que los principales actores son todos democráticos?

Todas estas dificultades tienen sus raíces en la enorme diversidad institucional que existe en todo el mundo. Hay pocos países cuyas instituciones sean tan idiosincráticas como las de China o cuya presencia en el mercado mundial se sienta de forma tan potente. La manera adecuada de responder a estos retos no es a través de reglas más estrictas o de una mayor coordinación internacional, como escuchamos tan a menudo. Es posible proporcionar a todos los países, *incluyendo* a China, mayor espacio para que gestionen sus políticas económicas y sociales, y hacerlo de forma que minimice los efectos adversos que pueden ocasionar los intercambios con este país.

China sigue siendo un país pobre. La media de ingresos se ha elevado con mucha rapidez en las últimas décadas, pero siguen estando entre una séptima y una octava parte del ingreso medio de Estados Unidos: inferior a la de Turquía o Colombia y no mucho mayor que la de El Salvador o Egipto. La China litoral y las principales áreas metropolitanas, como Shanghai y Guangzhou, exhiben una inmensa riqueza, pero grandes franjas de la China occidental se hallan sumidas en la pobreza. China no tiene posibilidades de arrebatarle el liderazgo económico global a Estados Unidos ni de llegar a tener la hegemonía global, al menos no a corto plazo. Sin embargo, sus 1300 millones de habitantes y el rápido crecimiento de sus recursos económicos hacen que inevitablemente proyecte una gran imagen en la pantalla global.

El ascenso económico de China ha sido beneficioso para la economía mundial en su mayor parte. La increíble variedad de productos manufacturados —de todo: desde juguetes hasta automóviles— que salen de sus fábricas a toda velocidad ha resultado muy ventajosa para los consumidores en el resto del mundo, especialmente para los pobres, que han podido permitirse muchos de estos productos por primera vez.

China también es un faro de esperanza para los países en vías de desarrollo de África y otros lugares del mundo cuyas dificultades económicas parecen a veces insuperables. China es el mejor ejemplo de cómo se puede aprovechar la economía global para conseguir crecer y reducir la pobreza, combinando las exportaciones con una estrategia, adaptada al país, de diversificación económica e innovación institucional.

Pero no es todo oro lo que reluce. China y sus socios comerciales han empezado a enzarzarse, en los últimos años, en un número cada vez mayor de disputas comerciales sobre infracciones de seguridad, patentes y *copyright* de los productos, subsidios estatales, *dumping*, manipulación de divisas y distintas clases de restricciones de acceso al mercado. Las importaciones procedentes de China han llegado a ser el principal chivo expiatorio del estancamiento de los salarios medios en Estados Unidos. Los enormes excedentes comerciales de China han hecho que hasta los economistas más comedidos, como Paul Krugman, se lamenten de que las políticas «mercantilistas» del país estén costando a la economía estadounidense más de un millón de empleos^[28]. Y se suele acusar a China de pisotear los derechos humanos y el buen gobierno en África en su búsqueda de recursos naturales.

El conflicto que supone la mayor amenaza a corto plazo tiene que ver con el desequilibrio comercial de China. El superávit por cuenta corriente del país (una medida amplia del exceso de exportaciones en relación con las importaciones) ha llegado a cifras muy altas en los últimos años, alcanzando un asombroso 11% del PIB en vísperas de la crisis financiera de 2007 (partiendo, una década antes, de cifras de un solo dígito bajo). Este desequilibrio aumenta la demanda global de bienes fabricados en China a costa de reducir la de otros lugares, complicando mucho la recuperación económica en el resto del mundo. Tiene efectos negativos en la salud de los sectores manufactureros del resto de los países. Pero el problema no es solo económico. Históricamente, los grandes desequilibrios comerciales han abonado el terreno al proteccionismo. Si el excedente comercial de China no se reduce, es probable que Estados Unidos recurra a barreras comerciales dirigidas a las exportaciones chinas, lo que a su vez provocaría represalias

de China y la adopción de tácticas parecidas por parte de otros países. Surgiría entonces la posibilidad real de una reacción política importante contra el comercio chino en particular y la globalización en general.

¿La sido la dependencia de China de sus exportaciones lo que ha hecho que la economía mundial vaya por una senda conflictiva? ¿Nos enfrentamos a un enfrentamiento fundamental e ineludible entre la estrategia de desarrollo de China, por un lado, y la estabilidad económica y social del resto del mundo, por otro?

No necesariamente. Un superávit comercial no es más que una consecuencia *incidental* de la estrategia de crecimiento de China, más el resultado de las reglas globales actuales que de la lógica inherente a esa estrategia. Para entender por qué, debemos volver brevemente a la historia del crecimiento de este país. La estrategia china se basa en un rápido cambio estructural que el gobierno logra promoviendo la industrialización y mejorando continuamente la estructura productiva del país. La mayor parte de las actividades económicas que fomenta el gobierno se orientan a la exportación, principalmente en el caso de las manufacturas. Esta estrategia es perfectamente compatible con el equilibrio en las cuentas comerciales exteriores siempre y cuando el aumento de la oferta de productos electrónicos, acero, automóviles y otros bienes manufacturados que las fábricas chinas producen se corresponda con un aumento de la demanda de tales productos en China; no necesariamente producto a producto, sino en total.

Hasta hace muy poco, el modelo chino funcionaba de esta forma. Aunque el gobierno chino ha impulsado con fuerza las manufacturas desde los años ochenta, lo ha hecho mediante políticas industriales —restricciones comerciales, incentivos a las inversiones, subsidios y exigencias de procesado interno— que no provocaron un desequilibrio comercial.

Las cosas empezaron a cambiar en la segunda mitad de los años noventa, cuando el gobierno se preparaba para ingresar en la Organización Mundial del Comercio. Bajó bruscamente los aranceles y eliminó gradualmente muchos de los subsidios y de las exigencias de procesado interno para alinear sus políticas con las condiciones de la

OMC. Pero el gobierno chino no estaba dispuesto a renunciar a su estrategia de crecimiento. Para compensar la menor protección y el menor apoyo directo a los sectores industriales, permitió que el yuan se fuera devaluando cada vez más^[29].

Una moneda nacional barata tiene los mismos efectos económicos que un subsidio a las exportaciones *combinado con un impuesto sobre las importaciones*. A diferencia de la política industrial convencional, genera necesariamente un superávit comercial^[30]. De este modo, el ingreso de China en la OMC en diciembre de 2001 dio lugar a un efecto secundario indeseado: se produjo precisamente por esas fechas un súbito y enorme aumento de su superávit comercial.

Ahora podemos entender mejor por qué el gobierno chino se resiste de forma tan vehemente a las presiones externas para que aprecie el yuan. Una política de este tipo ayudaría a reducir los desequilibrios comerciales globales, pero también pondría en peligro al crecimiento económico chino. Mi propia investigación apunta a que el crecimiento de China podría reducirse un 2 %, o más, si se permitiera que el yuan se apreciara lo suficiente para eliminar su infravaloración^[31]. Una reducción de esta magnitud daría un crecimiento inferior al umbral del 8 % que los líderes chinos consideran necesario para que la economía genere suficiente empleo y se evite un estallido social. Dado el tamaño y la importancia geopolítica de este país, cualquier cosa que socave la estabilidad política de China debería preocupar mucho al resto del mundo.

A diferencia de la imagen que sugieren los comentarios típicos en la prensa occidental, no se trata de una simple historia de buenos y malos en la que los chinos son los «malos». El superávit comercial chino es una amenaza para la economía mundial, pero una lentificación importante de su crecimiento también lo es.

Tal es el dilema al que han dado lugar nuestras reglas actuales. Muchos consideran que la capacidad de la OMC para limitar el uso de subsidios y otras políticas industriales fue un gran logro para la economía mundial. Pero fue una victoria pírrica. La restricción de hacer una política industrial ha obligado a China a recurrir a lo que, para el

resto del mundo, es una herramienta muy inferior: la infravaloración de la moneda. Puesto que el gobierno chino tiene que comprar dólares para evitar que su moneda se aprecie, China ha tenido que acumular más de dos billones de dólares en reservas: letras del Tesoro de Estados Unidos de baja rentabilidad y otros activos que no se concibe qué utilidad tienen para ese país^[32]. La paradoja, más aparente que real, es que unas reglas globales más estrictas han creado unos problemas globales aún peores.

El planteamiento correcto sería dejar que China y de hecho todos los países emergentes fueran libres para aplicar sus propias políticas de crecimiento. Las restricciones de la OMC respecto al uso de subsidios y de otras políticas industriales deberían suspenderse o incluirse en una excepción general para los países en vías de desarrollo. Sería entonces razonable esperar que China y otros países emergentes adoptaran políticas monetarias, financieras y macroeconómicas que no generaran grandes desequilibrios comerciales. El quid pro quo sería este: tienes derecho a aplicar tu propia estrategia de crecimiento pero necesitas garantizar que no vas a crear grandes efectos negativos sobre el resto del mundo en forma de un enorme superávit comercial. Esto permitiría que China utilizara políticas industriales inteligentes para apoyar sus objetivos de empleo y crecimiento sin temor a las sanciones de la OMC. También permitiría que China dejara que el yuan se apreciara sin temor a efectos adversos sobre su crecimiento. Como mínimo, eliminaría la única justificación sólida de la negativa china a reducir su superávit comercial.

A medida que China avance hacia un comercio equilibrado, se reducirá la amenaza inmediata más importante para la economía mundial. Pero la enorme y creciente impronta china en los mercados globales seguirá haciendo que parte de su actividad comercial resulte problemática. A medida que China continúe su transformación económica y vaya ganando cuota de mercado en productos cada vez más sofisticados, podemos estar seguros de que sus exportaciones van a dar lugar a quejas persistentes de otros países por estar socavando los equilibrios distributivos nacionales, los estándares laborales, las regulaciones medioambientales y las normas sociales. Estas quejas

tendrían una fuerza mucho mayor en un mundo en el que China tuviera un gran superávit comercial global; pero incluso sin un gran superávit no desaparecerían. China y los países importadores deben responder adecuadamente.

En este libro he expuesto una forma de pensar sobre estos conflictos y de separar el trigo legítimo de la «paja» proteccionista. También he propuesto un mecanismo que sirva de cláusula de revocación —un acuerdo de salvaguardia ampliado junto con procedimientos internos— que sería adecuado para afrontarlos. Puede que China piense que la flexibilidad que este nuevo mecanismo da a los países importadores restringirá excesivamente sus exportaciones. Sin embargo, el gobierno chino (y también los gobiernos de otros importantes países emergentes) debe reconocer una realidad básica de la economía global. Si China y otras naciones en vías de desarrollo quieren su espacio político, tendrán que permitir que las naciones ricas tengan también el suyo. China tiene todo el derecho a conservar sus instituciones características; pero no puede esperar que otros países modifiquen sus propios modelos económicos y sociales bajo la amenaza de su competencia. Además, el régimen político no democrático de China requiere que su comercio esté sometido a un mayor escrutinio que el comercio de otros países como Brasil, Turquía o la India.

De todos modos, suponiendo que el mecanismo de salvaguardia propuesto esté bien diseñado, las políticas que sancionaría no perjudicarían mucho al comercio internacional en su conjunto. Sus consecuencias serían el pequeño precio que los exportadores tendrían que pagar para conservar una economía global básicamente abierta. China tendría que aceptar de buen grado las restricciones comerciales que sufriera con este mecanismo —aceptándolas, no como manifestaciones de proteccionismo contra las que se sintiera obligada a luchar con uñas y dientes, sino como práctica necesaria para mantener el sistema.

Para terminar, la economía mundial debe conciliar las grandes diferencias entre el sistema cultural, social y político de China y los valores e instituciones occidentales que han predominado hasta la fecha.

Estados Unidos y Europa podrían confiar en que el crecimiento económico haría más occidental a China: liberal, capitalista y democrática. Pero, como nos recuerda el profesor y periodista británico Martin Jacques, hay pocos motivos para creer en tal convergencia^[33]. China tiene sus propios puntos de vista, enraizados en su larga historia, sobre la organización de la economía, la sociedad y el gobierno, y sobre las adecuadas relaciones entre ellos. A medida que China gane poder económico, defenderá un orden mundial que refleje mejor sus puntos de vista.

No será fácil gestionar las tensiones que se produzcan. Pero el reto será considerablemente más sencillo de manejar bajo unas reglas globales que respeten la diversidad y minimicen la necesidad de unos grilletes internacionales, que bajo unas reglas que maximicen la necesidad de apoyarse en una profunda coordinación y en unos estándares compartidos. No será necesario que estas reglas se sustenten en la hegemonía de un solo país (ni Estados Unidos ni China) y promoverán una mayor estabilidad en la economía mundial a medida que el papel de Estados Unidos se diluya inevitablemente^[34]. Este nuevo enfoque debería venirle bien a China también. Las humillaciones que sufrió este país durante el siglo XIX a manos de Gran Bretaña y de otras potencias imperialistas han hecho de los líderes chinos grandes creyentes en la soberanía nacional y en la no interferencia en los asuntos internos. Una reglas globales discretas, aplicadas con delicadeza, serían compatibles con estos valores.

Para terminar

Si lee cualquier libro, artículo o editorial sobre el futuro de la globalización, o escucha a cualquier estadista sobre este tema, se sentirá inmediatamente abrumado por el peso de los problemas enormes que plantean. ¿Lograremos que los líderes políticos de los principales países se presten a un elevado grado de cooperación internacional?

¿Conseguiremos construir las estructuras de gobernanza global que necesita la economía mundial? ¿Cómo podemos convencer a la gente corriente de que la globalización económica es buena para ellos y no fuente desigualdad e inseguridad? ¿Qué le sucederá a la economía global a medida que el poder económico de Estados Unidos vaya reduciéndose? ¿Ostentará China la nueva hegemonía global, y, si es así, cómo transformará este hecho el orden internacional?

Estas preguntas bastan para dar dolor de cabeza. Pero se basan en premisas erróneas: que la hiperglobalización es deseable (o inevitable) y que devolver poder a las naciones Estado desencadenaría fuerzas que perjudicarían gravemente a la economía mundial. Son premisas falsas que complican innecesariamente nuestra tarea.

Podemos y debemos contar una historia diferente de la globalización. En lugar de verla como un sistema que requiere un conjunto único de instituciones o una superpotencia económica principal, deberíamos aceptarla como la agregación de un grupo de países dispares cuyas interacciones están reguladas por una fina capa de reglas sencillas, transparentes y de sentido común. Ciertamente, este planteamiento no construirá un camino hacia un mundo «plano», una economía mundial sin fronteras. Nada lo construirá. Lo que sí hará es permitir una economía mundial sana y sostenible que deje espacio para que cada democracia decida su propio futuro.

Cuento para adultos

Hace mucho tiempo había una pequeña aldea de pescadores junto a un lago. Los aldeanos eran pobres, vivían de los peces que pescaban y de la ropa que cosían. No tenían contacto con las demás aldeas, que estaban a kilómetros de distancia y a las que se llegaba tras muchos días de viaje atravesando un espeso bosque.

La vida de los aldeanos empeoró cuando el número de peces del lago descendió bruscamente. La respuesta de los aldeanos fue trabajar más, pero entraron en un círculo vicioso. Cuanto más escasa era la pesca, más horas pasaba cada pescador en el lago, lo cual hacía que el número de peces se redujera a un ritmo aún mayor.

Los aldeanos fueron a ver al chamán de la aldea para pedirle ayuda. Él encogió los hombros y dijo:

—¿Para qué sirve nuestro consejo de ancianos? Se pasan todo el día sentados y no hacen nada más que chismorrear. Deberían resolver este problema.

—¿Cómo? —preguntaron los aldeanos.

—Es fácil —les dijo—. El consejo debería establecer una cooperativa de pescadores que decida cuántos peces puede pescar cada uno al mes. La reserva de peces se irá renovando y no volveremos a tener este problema.

El consejo de ancianos hizo lo que había sugerido el chamán. A los aldeanos no les gustaba que los ancianos les dijeran cómo tenían que gestionar su actividad, pero comprendían que esa limitación era necesaria. Antes de que pasara mucho tiempo, el lago ya estaba repleto de peces.

Los aldeanos volvieron a visitar al chamán. Hicieron una reverencia ante él y le agradecieron su sabiduría. Cuando ya se marchaban, el chamán les dijo:

—Ya que parecéis tan interesados en mi ayuda, ¿queréis que os dé otra idea?

—Desde luego —gritaron los aldeanos al unísono.

—Bien —dijo el chamán—. ¿No es una tontería que tengáis que dedicar tanto tiempo a coser vuestra ropa, siendo así que podríais comprar prendas mucho mejores y más baratas en las aldeas que hay al otro lado del bosque? No es fácil llegar hasta ellas, pero solo tendríais que hacer el viaje una o dos veces al año.

—Ah, pero ¿qué les daremos a cambio? —preguntaron los aldeanos.

—Tengo entendido que les gusta mucho el pescado seco —dijo el chamán.

Yeso fue lo que hicieron los pescadores. Secaron parte del pescado y empezaron a comerciar con las aldeas del otro lado del bosque. Los pescadores se hicieron ricos con los altos precios que cobraban, mientras los precios de la ropa de la aldea caían bruscamente.

No todos los aldeanos estaban contentos. Los que no poseían una barca y se ganaban la vida cosiendo ropa, estaban entre la espada y la pared. Tenían que competir con la ropa de mayor calidad y más barata que se traía de las otras aldeas y les resultaba más difícil conseguir pescado barato. Fueron al chamán a preguntarle qué debían hacer.

—Bien, este es otro problema que debería resolver el consejo de ancianos —dijo el chamán—. ¿Sabéis que cada familia tiene que hacer una contribución en la fiesta de cada mes?

—Sí —respondieron.

—Bueno, puesto que ahora los pescadores son mucho más ricos, deberían hacer una contribución mayor y la vuestra debería ser menor.

El consejo de ancianos consideró que esto era justo y pidió a los pescadores que aumentaran su contribución mensual. A los pescadores no les entusiasmó la propuesta, pero les parecía que era prudente hacerlo así para evitar la discordia en la aldea. El resto de los aldeanos no tardaron en alegrarse también.

Mientras tanto, el chamán tuvo otra idea.

—Imaginad cuánto más rica sería nuestra aldea si nuestros comerciantes no tuvieran que viajar a través de ese espeso bosque. Imaginad cuánto más podríamos comerciar si hubiera un camino en condiciones que cruzara el bosque.

—Pero ¿cómo? —preguntaron los aldeanos.

—Es fácil —dijo el chamán—. El consejo de ancianos debería organizar brigadas de trabajo para talar árboles y hacer un camino.

Poco tiempo después, la aldea estaba conectada con las otras aldeas por medio de un camino pavimentado que reducía el tiempo y los costes del viaje. El comercio creció y los pescadores se enriquecieron todavía más, pero nunca dejaron de compartir su riqueza con los demás aldeanos en el momento de la fiesta.

Sin embargo, a medida que pasaba el tiempo, las cosas se fueron poniendo tensas. El camino dio acceso fácil hasta el lago a los habitantes de las aldeas del otro lado del bosque y pudieron iniciarse en la pesca, actividad que practicaron en masa. Como ni el consejo ni la cooperativa de pescadores pudo imponer restricciones sobre la pesca a los forasteros, las reservas de peces empezaron a caer rápidamente otra vez.

Esta nueva competencia también restó ganancias a los pescadores locales, que empezaron a quejarse de que el impuesto para la fiesta fuera tan gravoso.

—¿Cómo vamos a competir eficazmente con los forasteros que no están sujetos a las mismas obligaciones? —preguntaron desesperados.

Algunos pescadores locales llegaron a adoptar la costumbre de ausentarse de la aldea durante las fiestas —el camino hacía que fuera fácil ir y venir— y eludieron completamente sus obligaciones. Esto enfureció al resto de los aldeanos.

Había llegado el momento de visitar otra vez al chamán. La aldea mantuvo una larga y agitada reunión en la que cada parte expuso sus argumentos acaloradamente. Todos estaban de acuerdo en que la situación era insostenible, pero las soluciones propuestas diferían. Los pescadores querían un cambio en las reglas que redujera su contribución a las fiestas mensuales. Otros querían poner fin al comercio del pescado

con los forasteros. Algunos incluso pidieron que se bloqueara el camino con grandes rocas para nadie pudiera entrar o salir de la aldea.

El chamán escuchó estos argumentos.

—Tenéis que ser razonables y llegar a un acuerdo —dijo, después de pensar un rato—. Esto es lo que propongo: el consejo de ancianos debería poner una cabina de cobro a la entrada del camino, y todo el que entre o salga debería pagar una tasa.

—Pero eso encarecerá más nuestro comercio —objetaron los pescadores.

—Sí, por supuesto —respondió el chamán—. Pero también reducirá la sobre pesca y compensará la pérdida de contribuciones a las fiestas. Y no eliminará del todo el comercio —añadió, señalando con la cabeza a los aldeanos que querían bloquear el camino.

Los aldeanos estuvieron de acuerdo en que era una solución razonable y se fueron satisfechos de la reunión. La armonía volvió a la aldea.

Y todos vivieron felices para siempre.

AGRADECIMIENTOS

Una larga lista de amigos, críticos y compañeros de conspiración han sido sometidos durante años a anteriores versiones de los razonamientos que expongo en este libro y han respondido con reacciones que me han ayudado a dar forma a mis ideas. Puede que sus comentarios no siempre me hayan salvado de cometer los errores que los más críticos han hallado en mis reflexiones; sin embargo, espero que al menos me hayan permitido expresar mis puntos de vista con mayor sensibilidad hacia estas diferencias.

Con mis disculpas para los que pueda olvidar, quiero dar las gracias a: Daron Acemoglu, Philippe Aghion, Abhijit Banerjee, Jagdish Bhagwati, Nancy Birdsall, George Borjas, François Bourguignon, Susan Collins, Avinash Dixit, Bill Easterly, Barry Eichengreen, Ron Findlay, Jeff Frankel, Richard Freeman, Jeff Frieden, Gene Grossman, Ricardo Hausmann, Gerry Helleiner, Elhanan Helpman, Peter Kenen, Bob Keohane, Tarun Khanna, Robert Lawrence, Frank Levy, Justin Lin, José Antonio Ocampo, Lant Pritchett, Jim Robinson, John Ruggie, Jeffrey Sachs, Mike Spence, T.N. Srinivasan, Nick Stern, Joe Stiglitz, Arvind Subramanian, Larry Summers, Robert Unger y Andrés Velasco. Un agradecimiento especial para Avinash Dixit, un «zorro» modélico que siempre representará para mí lo mejor de los profesionales de la economía.

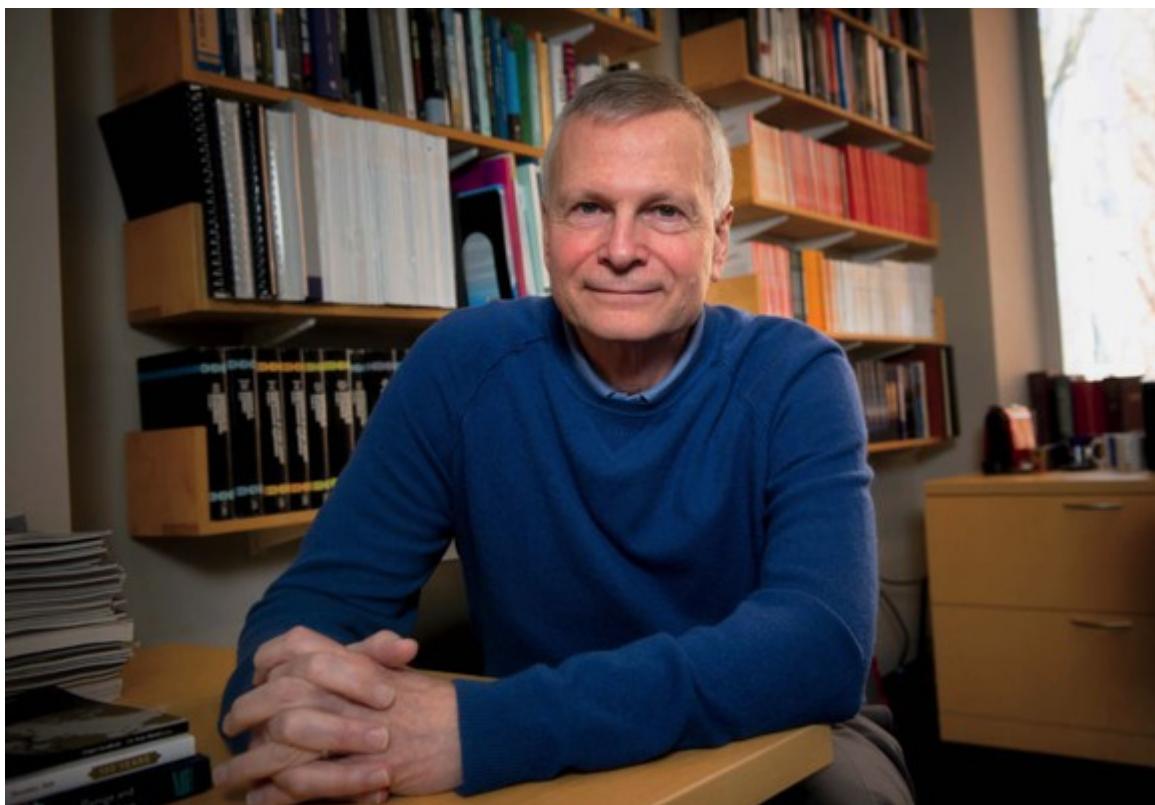
Tres personas de esta lista han desempeñado un papel especialmente importante en la preparación de este libro. Jeff Frieden, Robert Lawrence y Arvind Subramanian leyeron el manuscrito en su totalidad y me hicieron comentarios muy valiosos además de corregir muchos

errores en los datos o en mis razonamientos. Aparte de otras muchas sugerencias útiles, Jeff Frieden me ha salvado de utilizar mal ciertas analogías con el béisbol y de traducir mal del latín.

He de confesar mi decepción por la primera respuesta que recibí de Drake McFeely, mi editor de W.W. Norton, cuando le envié el borrador de mis dos primeros capítulos: «Tenemos que hablar antes de que escribes una palabra más». ¡Si son dos capítulos estupendos!, pensé. Pero Drake tenía razón y sus amables sugerencias sobre asuntos pequeños y grandes, así como las detalladas propuestas de Brendan Curry, han hecho que este libro sea mucho mejor, ¡incluso a mis ojos! Ha sido un gran privilegio poder trabajar con ellos. Scott Moyers, de la Wylye Agency, leyó atentamente cada encarnación de esta obra, desde la propuesta inicial hasta el producto final. Ha sido una tremenda fuente de apoyo y buen juicio.

Las palabras no bastan para expresar mi gratitud a mi familia: mi mujer, Pinar Dogan, mi mayor apoyo, que hace que me considere extraordinariamente afortunado por compartir mi vida con ella; mi hijo Deniz, que es demasiado joven para tener una opinión firme sobre este libro pero que, de todos modos, me quiere; mi hija Odile, que dibujó las curvas de oferta y demanda mucho antes de entender su significado; y mi hija Delphine, que no se ha enfadado conmigo por no haber podido diseñar la cubierta del libro. Mi hermano Ízel siempre ha estado disponible, junto con Nita y toda su familia. El recuerdo de mi padre, Vitali Rodrik, ha sido mi compañero constante durante todos estos años, siempre espoleándome para que lo hiciera mejor. Y por último, en orden, que no en importancia, quiero reconocer mi gran deuda con mi madre, Karmela Rodrik. Si soy capaz de escribir medianamente bien, ella sabe de dónde me viene. Os quiero a todos.

He dedicado este libro a Çetin Dogan, mi suegro. Mientras escribo estas palabras, él sigue preso en Turquía bajo cargos falsos y amañados, junto a decenas de otros que sirvieron con él. Espero que cuando este libro vea la luz, se haya hecho ya justicia.



DANI RODRIK nació en Estambul, Turquía, el 14 de agosto de 1957 y procede de una familia sefardí que emigró de España a finales del siglo xv. Obtuvo su Licenciatura de Artes (*Summa Cum Laude*) en la Universidad de Harvard, así como un doctorado en Economía y una maestría en Administración Pública (MPA) en la Universidad de Princeton. Actualmente es profesor de Política Económica Internacional en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, donde enseña en el programa de Maestría en Administración Pública (MPA). De acuerdo con IDEAS/RePEc, Rodrik está considerado uno de los 100 economistas más influyentes del mundo. Es experto en economía política, a lo largo de su carrera ha publicado más de veinte libros y monográficos y numerosos artículos sobre crecimiento y análisis económico, desarrollo y política y ha impartido conferencias en universidades e instituciones de prestigio de todo el mundo.

Notas

Introducción

[1] Este artículo se publicó en 2009. Véase Dani Rodrik y Arvind Subramanian, «Why Did Financial Globalization Disappoint?» IMF Staff Papers, vol. 56, núm. 1 (marzo de 2009), págs. 112-138. <<

1. De mercados y Estados

[1] Para los orígenes de la que se llamaría Hudson's Bay Company, véase Beckles Willson, *The Great Company* (Toronto: Copp, Clark Company, 1899). <<

[2] La propia cafetería Garraway era producto de la globalización, naturalmente, pues el café llegó a Europa procedente de Oriente Próximo durante el siglo XVI. Las cafeterías surgieron como setas en Inglaterra durante la segunda mitad del siglo XVII y tuvieron gran aceptación como lugares de reunión con fines sociales o de negocios. Véase Deborah Hale, «The London Coffee House: A Social Institution» (abril de 2003); puede consultarse en Internet en <http://www.rakehell.com/article.php?id=206>. David Liss, *The Coffee Trader* (Nueva York: Random House, 2003) es un relato de ficción pero con abundante información sobre el comercio de café durante el siglo XVII, centrado en Amsterdam. <<

[3] La *Canadian Encyclopedia on line* es una buena fuente sobre el viaje del *Nonsuch* y otra información relacionada con la Hudson's Bay Company (Compañía de la Bahía de Hudson). Véase
[<< PgNm=ArchivedFeatures&Params=A256](http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=ArchivedFeatures&Params=A256)

[⁴] Puede consultarse el texto completo del privilegio en [<<http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/PreConfederation/hbc_charter_1670.html](http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/PreConfederation/hbc_charter_1670.html)

[5] Peter C. Newman, *Empire of the Bay: An Illustrated History of the Hudson's Bay Company* (Nueva York: Viking/Madison Press, 1989), pág. 39. <<

[6] Conversión a dólares de 2009 con la ayuda de Lawrence H. Officer, «Five Ways to Compute the Relative Value of a UK Pound Amount, 1830 to Present», MeasuringWorth, 2008.
[http://www.measuringworth.com/ukcompare/ <<](http://www.measuringworth.com/ukcompare/)

[7] El 1% frente al 0,4% anual, respectivamente. Véase Kevin H. O'Rourke y Jeffrey G. Williamson, «After Columbus: Explaining Europe's Overseas Trade Boom, 1500-1800», *Journal of Economic History*, vol. 62, núm. 2 (junio de 2002), págs. 417-455. <<

[8] Tras los famosos viajes de Zeng He al África oriental a principios del siglo XV, los emperadores chinos, inexplicablemente, prohibieron esa clase de expediciones intercontinentales. <<

[9] Ronald Findlay y Kevin H. O'Rourke, *Power and Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium* (Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2007), pág. 146. <<

[¹⁰] Este resumen de su argumentación se ha tomado de Eric Williams, *From Columbus to Castro: The History of the Caribbean 1492-1969* (Nueva York: Random House, 1984), págs. 138-139. <<

[11] George Bryce, *The Remarkable History of the Hudson's Bay Company*, 3.a ed. (Londres: Sampson Low, Marston & Co., 1910), págs.22-23. <<

[12] Citado en Newman, *Empire of the Bay*, pág. 165. <<

[¹³] La cita real es: «This division of labour, from which so many advantages are derived, is not originally the effect of any human wisdom, which foresees and intends that general opulence to which it gives occasion. It is the necessary, though very slow and gradual consequence of a certain propensity in human nature which has in view no such extensive utility; the propensity to truck, barter, and exchange one thing for another», Adam Smith, *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776), libro I, cap. 2. (En español: «Esta división del trabajo, que tantas ventajas trae a la sociedad, no es en su origen efecto de una premeditación humana que prevea y se proponga, como fin intencional, aquella general opulencia que la división dicha ocasiona: es como una consecuencia necesaria, aunque lenta y gradual, de cierta propensión genial del hombre que tiene por objeto una utilidad menos extensiva. La propensión es de negociar, cambiar o permutar una cosa por otra». Adam Smith, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, libro I, cap. 2, Ediciones Urbis, 1983, traducción de José Alonso Ortiz). <<

[¹⁴] Véase David R. Cameron, «The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis», *American Political Science Review*, vol. 72, núm. 4 (diciembre de 1978), págs. 1243-1261. <<

[15] Vito Tanzi y Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), cap. 1. <<

[¹⁶] Dani Rodrik, «Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?» *Journal of Political Economy*, vol. 106, núm. 5 (octubre de 1998), págs. 997-1032. Información más actualizada en: Giuseppe Bertola y Anna Lo Prete, «Openness, Financial Markets, and Policies: Cross-Country and Dynamic Patterns», trabajo sin publicar, Universidad de Turín, noviembre de 2008. <<

[¹⁷] Jeffrey Immelt, «A Consistent Policy on Cleaner Energy», *Financial Times*, 29 de junio de 2005, citado en Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes* (Princeton: Princeton University Press, 2007), pág. 44. <<

[18] Se puede tener una idea de las condiciones comerciales que se ofrecían a los indios al observar que en un año (1676) el valor de las mercaderías exportadas desde Inglaterra por la Hudson's Bay Company fue de tan solo 650£ frente a las 19 000£ del valor de las pieles importadas —Willson, *The Great Company*, pág. 215—. Incluso teniendo en cuenta el transporte y otros gastos, suponía un beneficio considerable para la empresa. <<

2. Ascenso y caída de la primera gran globalización

[1] Para el cálculo de la tasa de crecimiento del comercio mundial durante diferentes épocas históricas, véase Kevin H. O'Rourke y Jeffrey G. Williamson, «Once More: When Did Globalisation Begin?» *European Review of Economic History*, 8 (2004), págs. 109-117. <<

[²] John Morley, *The Life of Richard Cobden* (Londres: T. Fisher Unwin, 1905), pág. 711. Citado en Wikipedia en [<<http://en.wikipedia.org/wiki/Cobden-Chevalier_Treaty><](http://en.wikipedia.org/wiki/Cobden-Chevalier_Treaty)

[3] La fuente indispensable sobre la historia de los aranceles en el siglo XIX es Paul Bairoch, «European Trade Policy, 1815-1914», en Peter Mathias y Sydney Pollard, eds., *The Cambridge Economic History of Europe*, vol. 8: *The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), págs. 11-161. <<

[4] Ibíd., pág. 138. <<

[5] Los intereses del Sur lograron incluir una cláusula en la Constitución de Estados Unidos que prohibía gravar las exportaciones. No vieron venir el «teorema de Lerner» enunciado por el ya fallecido economista Abba Lerner, que afirma que los aranceles sobre las importaciones son idénticos a los impuestos sobre las exportaciones en cuanto a sus consecuencias económicas. <<

[6] Robert O. Keohane, «Associative American Development, 1776-1861: Economic Development and Political Disintegration», en John G. Ruggie, ed., *The Antinomies of Interdependence* (Nueva York: Columbia University Press, 1983), pág. 48. <<

[7] Puede compararse con la experiencia de América Latina, cuyas economías siguieron dependiendo de la agricultura en plantaciones a gran escala y de mecanismos de control autoritarios sobre la población local. Como han argumentado de forma convincente Engerman y Sokoloff, esto explica bastante por qué estas economías nunca llegaron a desarrollar instituciones representativas de alta calidad y buenos sistemas de gobernanza. Este mismo aspecto fue tratado anteriormente por Barrington Moore, Jr., que especulaba que una victoria del Sur en la Guerra Civil habría dejado al país «en la situación de algunos países que se están modernizando actualmente, que tienen una economía de latifundio, una aristocracia antidemocrática dominante, y una clase comercial e industrial débil y dependiente que es incapaz de, y no está dispuesta a, avanzar hacia la democracia política». Véase Stanley L. Engerman y Kenneth L. Sokoloff, «Factor Endowments, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States», en Stephen Huber, ed., *How Latin America Fell Behind* (Stanford, California: Stanford University Press, 1997); Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966), pág. 153, citado en Keohane, «Associative American Development», pág. 73. <<

[8] Véase Bairoch, «European Trade Policy», que proporciona una serie de estimaciones. <<

[9] Ibíd., págs. 88-90. <<

[¹⁰] E, incluso entonces, como nos recuerda John Nye, el entusiasmo británico por el libre comercio no llegaba hasta algunos productos no industriales, como el vino, sobre el que los aranceles siguieron siendo altos. John V.C. Nye, «The Myth of Free-Trade Britain», 3 de marzo de 2003, puede consultarse en [<<http://www.econlib.org/library/Columns/y2003/Nyefreetrade.html](http://www.econlib.org/library/Columns/y2003/Nyefreetrade.html)

[11] Citado en Bairoch, «European Trade Policy», pág. 84. <<

[12] Esto es una falacia mercantilista de la que los partidarios del libre comercio, cosa curiosa, se apropián cada vez que les conviene para sus propósitos. Por ejemplo, Samuel Brittan cita, con aprobación, la primera parte de la frase de Gladstone en su crítica a los «defensores del comercio justo», excluyendo la justificación mercantilista. Brittan, «Free Trade versus “Fair Trade”», Remarks at Foreign Policy Centre, reunión con Hilary Benn, 10 de enero de 2005; puede consultarse en http://www.samuelbrittan.co.uk/spee39_p.html. Un ejemplo especialmente chocante fue el argumento utilizado por alguno de los defensores del TLCAN, de que incrementaría el empleo en Estados Unidos gracias a su efecto positivo en el equilibrio comercial estadounidense respecto a México. Véase Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *NAFTA: An Assessment*, ed. rev., Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, octubre de 1993. <<

[¹³] Niall Ferguson, *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power* (Nueva York: Basic Books, 2003), pág. XXI. <<

[¹⁴] Kris James Mitchener y Marc Weidenmier, «Trade and Empire», Working Paper 13765, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, enero de 2008, pág. 2. Estos autores no han encontrado diferencia estadísticamente significativa entre el Imperio británico y otros imperios en cuanto a los efectos de su fomento del comercio. <<

[¹⁵] John Gallagher y Ronald Robinson, «The Imperialism of Free Trade», *Economic History Review*, new series, vol. 6, núm. 1 (1953), págs. 1-15; pág. 6: «En cualquier región concreta, si la oportunidad económica parece grande pero la seguridad política parece pequeña, la plena absorción en la economía en expansión tiende a frustrarse hasta que se ejerce el poder sobre el Estado en cuestión. Por otro lado, en la medida en que se crean marcos políticos satisfactorios de esta manera, la frecuencia de la intervención imperialista disminuye y el control imperialista se relaja en esa misma medida». <<

[¹⁶] Una onza troy equivale a 480 granos de oro; por tanto, un grano equivale a 0,0021 onzas. <<

[¹⁷] Véase Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, 2.a ed. (Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2008), pág. 29. <<

[18] La relación entre los titulares de bancos centrales clave del periodo de entreguerras es el tema de la obra de Liaquat Ahamed *Lords of Finance: The Bankers Who Broke the World* (Nueva York: Penguin, 2009). <<

[¹⁹] Eichengreen, *Globalizing Capital*, cap. 2. <<

[²⁰] John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (Londres: Macmillan, 1919), pág. 11. <<

[²¹] El discurso termina así: «Teniendo con nosotros a las masas productoras de este país y del mundo, apoyados por los intereses comerciales, los intereses laborales y por quienes trabajan duro en todo el mundo, responderemos a su demanda de un patrón oro diciéndoles: no pondréis una corona de espinas en la frente del trabajador, no crucificaréis a la humanidad en una cruz de oro». El «diciéndoles» se refiere a los banqueros y a otros intereses del noreste. Véase [<<http://en.wikipedia.org/wiki/Cross_of_gold_speech](http://en.wikipedia.org/wiki/Cross_of_gold_speech)

[22] La eficacia de la reputación para mantener el sistema internacional de préstamos sigue siendo tema de debate para economistas y polítólogos. Una evaluación reciente, que sugiere que la reputación puede ser muy efectiva, puede verse en Michael Tomz, *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt across Three Centuries* (Princeton: Princeton University Press, 2007). <<

[²³] Citado en Gallagher y Robinson, «The Imperialism of Free Trade», págs. 4-5. <<

[²⁴] David J. Mentiplay, «The British Invasion of Egypt, 1882», 23 de marzo de 2009; puede consultarse *on line* en [<<http://www.e-ir.info/?p=615><](http://www.e-ir.info/?p=615)

[²⁵] Kris James Mitchener y Marc Weidenmier, «Empire, Public Goods, and the Roosevelt Corollary», *Journal of Economic History*, vol. 65, núm. 3 (septiembre de 2005), págs. 658-692. <<

[26] Citado en Ahamed, *Lords of Finance*, pág. 231. <<

[27] Ibíd., pág. 220. Mi explicación del periodo de entreguerras se apoya básicamente en el fascinante libro de Ahamed. <<

[28] Laura Beers, «Education or Manipulation? Labour, Democracy, and the Popular Press in Interwar Britain», *Journal of British Studies*, 48 (enero de 2009), pág. 129. <<

[²⁹] Ibíd. <<

[³⁰] Findlay y O'Rourke, *Power and Plenty*, pág. 451. <<

[³¹] El estudio clásico de esta experiencia es el de Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press, 1980, primera edición 1945). <<

[³²] Findlay y O'Rourke, *Power and Plenty*, tabla 8.3. Como señalan estos autores (pág. 467), existe evidencia de que los países periféricos que recurrieron a la protección se recuperaron antes (o les afectó menos) la Gran Depresión. <<

[³³] Véase Barry Eichengreen y Doug Irwin, «The Protectionist Temptation: Lessons from the Great Depression for Today», VoxEU.org, 17 de marzo de 2009, [<<http://voxeu.org/index.php?q=node/3280](http://voxeu.org/index.php?q=node/3280)

[³⁴] Jeffry Frieden, «Will Global Capitalism Fall Again?». Presentación en Bruegel's Essay and Lecture Series. Bruselas, junio de 2006; puede consultarse *on line* en www.people.fas.harvard.edu/~jfrieden/Selected%20Articles/Misc_Work_s/GlobalCapFallAgainWebversion.pdf <<

3. ¿Por qué no todos entienden el argumento en favor del libre comercio?

[1] Véase la discusión en Andrea Maneschi, «The Tercentenary of Henry Martyn's *Considerations Upon the East-India Trade*», *Journal of the History of Economic Thought*, vol. 24, núm. 2 (2002), págs. 233-249. Se puede encontrar una excelente historia de la evolución de la doctrina del libre comercio en Douglas A. Irwin, *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade* (Princeton: Princeton University Press, 1996). <<

[²] P.J. Thomas, *Mercantilism and the East India Trade* (Londres: P.S. King & Son, 1926), Apéndice B. <<

[3] Henry Martyn, *Considerations Upon the East-India Trade* (1701), pág. 32, reimpresión en John R. McCulloch, ed., *Early English Tracts on Commerce* (Cambridge: Cambridge University Press, 1954), págs. 541-595. <<

[⁴] Paul A. Samuelson, «The Way of an Economist», en P.A. Samuelson, ed., *International Economic Relations: Proceedings of the Third Congress of the International Economic Association* (Londres: Macmillan, 1969), págs. 1-11, citado en http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/cadv_e.htm El matemático en cuestión era Stanislaw Ulam. <<

[5] Frank W. Taussig, «Abraham Lincoln on the Tariff: A Myth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 28, núm. 4 (agosto de 1914), págs. 814-820. <<

[6] Base de datos *on line* World Values Survey
(<http://www.worldvaluessurvey.org/>). <<

[7] Puede verse en las tablas de datos cruzados que World Values Survey tiene *on line* Ibíd. <<

[8] Anna Maria Mayda y Dani Rodrik, «Why Are Some Individuals (and Countries) More Protectionist Than Others?», *European Economic Review*, 49 (agosto de 2005), págs. 1393-1430. <<

[9] Es decir, Adam Smith no estaba del todo en lo cierto cuando escribió el conocido texto del libre comercio «What is prudence in the conduct of every private family, can scarce be folly in that of a great kingdom», Smith, *The Wealth of Nations*, libro IV, cap.2. (En español: «Rara vez deja de ser prudente en la dirección económica de un Estado la máxima que es acertada en el gobierno de una familia particular», Adam Smith, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, libro IV, cap.2, Ediciones Urbis, 1983, traducción de José Alonso Ortiz). <<

[¹⁰] Las decisiones que regulan las nuevas tecnologías pueden tener un gran impacto económico sobre grupos concretos, exactamente igual que las políticas comerciales. En octubre de 2009, por ejemplo, cuando la Food and Drug Administration estadounidense dio una evaluación negativa a un medicamento para tratar la osteoporosis en mujeres posmenopáusicas, las acciones de la compañía que fabricaba ese medicamento cayeron en más del 2 %. Véase Andrew Pollack, «F.D.A. Says No, for Now, to an Amgen Bone Drug», *The New York Times*, 19 de octubre de 2009; [<< http://www.nytimes.com/2009/10/20/business/20amgen.html?_r=1&ref=business <<](http://www.nytimes.com/2009/10/20/business/20amgen.html?_r=1&ref=business)

[11] Lori G. Kletzer, «Job Displacement», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, núm. 1 (invierno de 1998), págs. 115-136. <<

[12] Wolfgang F. Stolper y Paul A. Samuelson, «Protection and Real Wages», *Review of Economic Studies*, 9 (1941), págs. 58-73. El teorema tiene una serie de suposiciones, unas más restrictivas que otras, pero su intuición central es bastante robusta. <<

[¹³] Otro error común es suponer que incluso si algunas personas pierden en el comercio, la mayoría tiene que ganar. Véase Robert Driskill, «Deconstructing the Argument for Free Trade», inédito, febrero de 2007, que curiosamente utiliza como ejemplo un perfil del *New York Times* que me atribuye esa opinión (erróneamente). <<

[¹⁴] Los modelos que no generan conflictos de distribución tienden a apoyarse en supuestos especiales. Por ejemplo, es posible que el comercio basado en economías de escala genere ganancias para todos, pero estas se obtienen solamente si los países involucrados en el comercio son suficientemente similares en dotación de factores y capacidad tecnológica. Este escenario puede servir para dos países ricos, pero no para el comercio entre un país avanzado y otro en vías de desarrollo. Del mismo modo, es posible que el comercio no genere conflicto de distribución cuando los productos que se importan sean «no competitivos» —es decir, no haya desplazamiento de la producción nacional—. Pero una razón común de que la producción nacional haya desaparecido es que la competencia de la importación la ha eliminado en un periodo anterior. <<

[¹⁵] Dani Rodrik, «The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will It Last?» en S. Haggard y S. Webb, eds., *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment* (Nueva York: Oxford University Press, 1994). <<

[¹⁶] Como se indica en Rodrik, ibíd., necesitamos otros dos datos además de los aranceles para calcular este índice: la elasticidad de la demanda de la importación y la participación de importaciones en el PIB. Para los fines de este ejercicio he asumido (generosamente) valores de -2 y 0,2, respectivamente, para estos dos parámetros. <<

[17] Técnicamente, esto se debe a que la pérdida de eficiencia por los aranceles sube con el cuadrado del arancel, mientras que los efectos distributivos son lineales. <<

[18] Véase Antoine Bouët, «The Expected Benefits from Trade Liberalization: Opening the Black Box of Global Trade Modeling», *Food Policy Review*, núm. 8, International Food Policy Research Institute, Washington, DC, 2008 (<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/pv08.pdf>). Este estudio calcula que la economía de Estados Unidos recogerá unas ganancias totales del 0,1 % del PIB en 2015 como consecuencia de un movimiento completo hacia el libre comercio en el mundo, y que la mayor parte de los beneficios vendrá de la liberalización de otras naciones más que del movimiento propio de Estados Unidos hacia el libre comercio. <<

[¹⁹] Por ejemplo, el artículo que he citado en un capítulo anterior sobre la complementariedad entre Estados y mercados («Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?») fue publicado en el periódico de bandera del Departamento de Economía de la Universidad de Chicago —la sede de la ortodoxia del libre mercado, si es que alguna vez la ha habido—. Del mismo modo, un estudio que escribí cuestionando la extendida opinión de que un mercado más libre ha estimulado el crecimiento en todo el mundo, salió en una publicación del National Bureau of Economic Research, la red principal para la economía aplicada; Francisco Rodríguez y Dani Rodrik, «Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence» en Ben Bernanke y Kenneth S. Rogoff, eds., *Macroeconomics Annual 2000* (Cambridge, MA: MIT Press para NBER, 2001). <<

[²⁰] Driskill, «Deconstructing the Argument for Free Trade», pág. 6. <<

[21] Ibíd., pág. 2. <<

4. Bretton Woods, el GATT y la OMC

[¹] John Maynard Keynes, «National Self-Sufficiency», *The Yale Review*, vol. 22, núm. 4 (junio de 1933), págs. 755-769. Este es el artículo en el que aparece esta famosa cita: «I sympathize, therefore, with those who would minimize, rather than with those who would maximize, economic entanglement among nations. Ideas, knowledge, science, hospitality, travel, these are the things which should of their nature be international. But let goods be homespun whenever it is reasonably and conveniently possible, and, above all, let finance be primarily national» («Comprendo, por tanto, a quienes minimizan, más que a quienes maximizan, el enredo económico entre las naciones. Ideas, conocimientos, ciencia, hospitalidad, viajes —estas son las cosas que deberían por su naturaleza ser internacionales—. Pero dejemos que los bienes se hagan en casa siempre que sea razonable y convenientemente posible, y, por encima de todo, dejemos que las finanzas sean principalmente nacionales»). <<

[2] Raymond Mikesell, *The Bretton Woods Debates: A Memoir* (Princeton: Princeton Dept. of Economics, International Finance Section, Essays in International Finance, núm. 192, 1994). <<

[3] John Ruggie lo ha denominado compromiso del *embedded liberalism* (liberalismo empotrado). Véase John G. Ruggie, «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order», *International Organization*, vol. 36, núm. 2 (primavera de 1982), págs. 379-415. Más adelante volveré a las ideas de Ruggie. <<

[⁴] John G. Ruggie, «Multilateralism: The Anatomy of an Institution», *International Organization*, vol. 46, núm. 3 (1992), págs. 561-598. <<

[5] Estas rondas de negociaciones eran al principio acontecimientos pequeños que tomaban menos de un año en cerrarse. La Ronda de Uruguay, que fue la que creó la OMC, necesitó ocho años para terminar. Véase

[<< http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm <<](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm)

[6] De hecho, en los estudios cuantitativos cuesta explicar la expansión del comercio de la posguerra sin poner mucho énfasis en el propio crecimiento económico. Está claro que la disminución de los aranceles y de los costes del transporte no van demasiado lejos por sí solos. Véase See Andrew K. Rose, «Why Has Trade Grown Faster Than Income?», Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers núm. 390, noviembre 1990. <<

[7] Ruggie, «International Regimes», pág. 393. <<

[8] Peter A. Hall y David W. Soskice, eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Capitalism* (Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2001). <<

[9] Thomas L. Friedman's *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization* (Nueva York: Farrar, Straus & Giroux, 1999), captura extraordinariamente bien el espíritu de esta época. <<

[¹⁰] Susan Esserman y Robert Howse, «The WTO on Trial», *Foreign Affairs*, vol. 82, núm. 1 (enero-febrero de 2003), págs. 130-131. <<

[11] La historia del conflicto entre Estados Unidos y Europa sobre el comercio de carne de vaca tratada con hormonas se encuentra en Charan Devereux, Robert Z. Lawrence y Michael D. Watkins, *Case Studies in U.S. Trade Negotiations*, vol. 2: *Resolving Disputes* (Washington, DC: Institute for International Economics), cap. 1. <<

[¹²] Mike Moore, *A World Without Walls: Freedom, Development, Free Trade and Global Governance* (Nueva York: Cambridge University Press, 2003), pág. 114. Véase también mi reseña de este libro: Dani Rodrik, «Free Trade Optimism: Lessons from the Battle in Seattle», *Foreign Affairs*, vol. 82. núm. 3 (mayo-junio de 2003), págs. 135-140. <<

[¹³] Una estimación reciente indica que eliminar todas las barreras gubernamentales al comercio produciría unas ganancias de «bienestar» global del orden de tan solo el 0,3 % del PIB, un efecto que apenas sería perceptible en la práctica. Véase Bouët, «The Expected Benefits from Trade Liberalization». <<

[¹⁴] Los tribulaciones de la Ronda del Desarrollo de Doha se encuentran en Paul Blustein, *Misadventures of the Most Favored Nations* (Nueva York: Public Affairs, 2009). <<

[¹⁵] Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration* (Washington, DC: Brookings Institution, 1996). <<

[16] «Krugman's Conundrum-Economics Focus», *The Economist*, 19 de abril de 2008, pág. XX. El estudio de Krugman es Paul Krugman, «Trade and Wages, Reconsidered», *Brookings Papers on Economic Activity* (primavera de 2008), págs. 103-137. <<

[17] Yo he adoptado una postura diferente en este debate, argumentando que había muchos canales por los que la globalización podía poner en peligro los ingresos y la seguridad económica de quienes perciben salarios bajos. Véase Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997). Los estudios empíricos disponibles en aquel momento se fijaban solo en unos pocos de estos canales y por tanto fueron demasiado rápidos para rechazar la preocupación popular sobre el comercio. La tendencia de los economistas del momento fue descartar estos argumentos. Incluso peor, libros como el mío podían ser peligrosos porque acabarían proporcionando «munición a los bárbaros», como el mismo Krugman me avisó en una comunicación personal antes de que se publicara mi libro. <<

[18] La desigualdad de salarios ha dejado de crecer en la mitad inferior de la distribución, mientras que se mantiene en aumento en la mitad superior. La brecha de los salarios entre trabajadores de producción y no producción (por ejemplo, de gestión y supervisión) ha caido desde el año 2000. <<

[19] Christian Broda y John Romalis, «Inequality and Prices: Does China Benefit the Poor in America?», University of Chicago Graduate School of Business, marzo 2008. <<

[²⁰] Véase el debate de Douglas Irwin, Larry Katz y Robert Lawrence que es posterior al artículo de Paul Krugman en los *Brookings Papers on Economic Activity* (primavera de 2008), págs. 138-154. <<

[21] Medida por el índice importación-penetración. <<

[22] La fuente de esta información es Avraham Ebenstein, Ann Harrison, Margaret McMillan y Shannon Phillips, «Estimating the Impact of Trade and Offshoring on American Workers Using the Current Population Surveys», National Bureau of Economic Research, Working Paper 15107, Cambridge, MA, junio 2009. <<

[²³] Lawrence Summers, «America Needs to Make a New Case for Trade», *Financial Times*, 27 de abril de 2008 (<http://www.ft.com/cms/s/0/0c185e3a-1478-11dd-a741-0000779fd2ac.html>); y Summers, «A Strategy to Promote Healthy Globalization», *Financial Times*, 4 de mayo de 2008 (http://www.ft.com/cms/s/0/999160e6-1a03-11dd-ba02-0000779fd2ac.html?nclick_check=1). <<

[²⁴] Summers, «America Needs to Make a New Case». <<

[²⁵] Alan Blinder, «Offshoring: The Next Industrial Revolution», *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 2 (marzo-abril de 2006), págs. 113-128. <<

[26] Ibíd., pág. 119. <<

[²⁷] Jagdish Bhagwati, «Does the U.S. Need a New Trade Policy?», *Journal of Policy Modeling*, 31 (julio-agosto de 2009), págs. 509-514. <<

[28] Hay una explicación sencilla de por qué la compensación *ex post* nunca es tan creíble *ex ante*. Antes de aprobar un acuerdo comercial, los intereses de la exportación suelen querer minimizar la oposición de los trabajadores y de otros grupos preocupados por los efectos adversos, y por tanto prometerán programas tales como la ayuda por reajuste para debilitar a la oposición. Pero una vez aprobado el acuerdo, los ganadores tienen muchos menos incentivos para mantener contentos a los perdedores. De modo que la ayuda para el reajuste prometida quedará con el tiempo sin fondos y sin efecto. La historia de la ayuda para el reajuste en el comercio en Estados Unidos ha seguido esta lógica, razón por la cual los sindicatos raramente se calman en nuestros días con promesas de ampliación de la ayuda para el reajuste. <<

5. Despropósitos de la globalización financiera

[1] Yo fui durante varios años coordinador de investigación del Grupo de los Veinticuatro, un grupo de países en vías de desarrollo dentro del FMI. Sus reuniones plenarias durante los encuentros anuales del FMI eran emblemáticas del tratamiento que los ministros de las naciones en vías de desarrollo, salvo algunos de ellos, recibían normalmente. El presidente del Banco Mundial y el director ejecutivo del FMI se dejaban caer al principio de la reunión, estrechaban algunas manos, leían las notas que traían preparadas, y luego se iban rápidamente. Sus sillones eran ocupados entonces por funcionarios del Banco y del Fondo varios grados inferiores, que cargaban con la tarea de escuchar a (¿o sufrir durante?) las presentaciones de las naciones en vías de desarrollo. <<

[2] Citado en Rawi Abdelal, *Capital Rules: The Construction of Global Finance* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007), pág. 156. Abdelal da una excelente información de las reuniones de 1997 y de sus preparativos. <<

[3] Comunicado del Comité Interino de la Junta de Gobernadores del FMI, IMF Press Release núm. 97-44, 21 de septiembre de 1997 (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1997/pr9744.htm>). <<

[4] Stanley Fischer, «Capital Account Liberalization and the Role of the IMF», Presentación en el Seminario sobre Asia y el FMI, Hong Kong, 19 de septiembre de 1997 (<http://www.iie.com/fischer/pdf/Fischer144.pdf>). <<

[5] Stanley Fischer, «Globalization and Its Challenges», *American Economic Review*, vol. 93, núm. 2 (mayo de 2003), pág. 14. Como veremos cuando nos ocupemos del comercio y el crecimiento, los indicios sobre la liberalización del comercio a los que se refiere Fisher fueron en sí bastante problemáticos. <<

[6] Véase Rüdiger Dornbusch, «It's Time for a Financial Transactions Tax», *International Economy* (agosto-septiembre de 1996), y Dornbusch, «Capital Controls: An Idea Whose Time Is Past», en Stanley Fischer, et al., *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility? Essays in International Finance*, núm. 207, Princeton University, mayo 1998. Mis propias opiniones en esa época resultan evidentes en el título de un artículo incluido en la misma colección que el segundo artículo de Dornbusch. Véase Rodrik, «Who Needs Capital-Account Convertibility?» (¿Quién necesita la convertibilidad en la cuenta de capital?) en Fischer et al., *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility?* <<

[7] Rodrik, «Who Needs Capital-Account Convertibility?», pág. 55. <<

[8] En un artículo titulado «ASEAN's Sound Fundamentals Bode Well for Sustained Growth» en International Monetary Fund, *IMF Survey*, 25 de noviembre de 1996. Citado en Jonathan Kirshner, «Keynes, Capital Mobility and the Crisis of Embedded Liberalism», *Review of International Political Economy*, vol. 6, núm. 3 (otoño de 1999), págs. 313-337. <<

[9] Dani Rodrik, «Governing the World Economy: Does One Architectural Style Fit All?», en Susan Collins y Robert Lawrence, eds., *Brookings Trade Forum: 1999* (Washington, DC: Brookings Institution, 2000). <<

[¹⁰] Para más información sobre el argumento de Sachs, véase Steven Radelet y Jeffrey Sachs, «The Onset of the East Asian Financial Crisis», en Paul Krugman, ed., *Currency Crises*, (Chicago: University of Chicago Press para NBER, 2000). La historia de la crisis financiera asiática y los debates en torno a ella se explican bien en Paul Blustein, *The Chastening: Inside the Crisis That Rocked the Global System and Humbled the IMF* (Nueva York: Public Affairs, 2001). <<

[11] Arthur I. Bloomfield, «Postwar Control of International Capital Movements», *American Economic Review*, vol. 36, núm. 2, Papers and Proceedings of the Fifty-eighth Annual Meeting of the American Economic Association (mayo de 1946), pág. 687. <<

[12] John Maynard Keynes, «Activities 1941-1946: Shaping the Postwar World, Bretton Woods and Reparations», en D. Moggridge, ed., *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 26 (Cambridge: Cambridge University Press, 1980), pág. 17. <<

[¹³] Abdelal, *Capital Rules*, pág. 48. <<

[¹⁴] Véase Eichengreen, *Globalizing Capital*, pág. 119, y los estudios que cita. <<

[¹⁵] Barry Eichengreen, «From Benign Neglect to Malignant Preoccupation: U.S. Balance-of-Payments Policy in the 1960s», National Bureau of Economic Research, Working Paper 7630, marzo de 2000. <<

[¹⁶] Jeffry Frieden lo explica bien. Véase Jeffry A. Frieden, *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century* (Nueva York: W.W. Norton, 2006), cap. 15. <<

[17] Esto podría hacerse, por ejemplo, manipulando las fechas programadas de los pagos de (en apariencia) las transacciones comerciales. <<

[18] Véase Eric Helleiner, «Explaining the Globalization of Financial Markets: Bringing States Back», *Review of International Political Economy*, vol. 2, núm. 2 (primavera de 1995), págs. 315-341. <<

[19] Ibíd. <<

[²⁰] Ibíd. <<

[²¹] Basado principalmente en Abdelal, *Capital Rules*, caps. 4 y 5. <<

[22] Citado en ibíd., pág. 63. <<

[23] La precursora de la OCDE fue la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE), fundada en 1948 para administrar la ayuda a Europa en el contexto del Plan Marshall. <<

[²⁴] Abdelal, *Capital Rules*, págs. 106 y ss. Llama la atención en cada uno de estos casos lo positiva que era la opinión de la OCDE sobre los probables efectos de los flujos de capital, justo meses antes de que estallara la crisis financiera. <<

[²⁵] Según estimaciones del Bank of International Settlements. Véase [<< http://www.forex-brokerage-firms.com/news/currency-markets-rises.htm <<](http://www.forex-brokerage-firms.com/news/currency-markets-rises.htm)

[²⁶] James Tobin, «A Proposal for Monetary Reform», *Eastern Economic Journal*, vol. 4, núms. 3-4 (julio-octubre de 1978), págs. 153-159. <<

[27] Lord Turner, presidente de la Financial Services Authority del Reino Unido, levantó fuertes protestas en agosto de 2009 cuando expresó su apoyo a una tasa Tobin global. Era la primera vez que un responsable político importante de Estados Unidos o de Gran Bretaña, los dos principales centros de finanzas internacionales, hacía un comentario a favor de la tasa. <<

[²⁸] Luc Leaven y Fabián Valencia, «Systemic Bank Crises: A New Database», International Monetary Fund, Working Paper WP/08/224, septiembre de 2008. <<

[²⁹] Guillermo A. Calvo, «Explaining Sudden Stops, Growth Collapse and BOP Crises: The Case of Distortionary Output Taxes», en su *Emerging Capital Markets in Turmoil: Bad Luck or Bad Policy?* (Cambridge, MA: MIT Press, 2005). <<

[³⁰] Laeven y Fabián, «Systemic Bank Crises», pág. 25. <<

[³¹] Charles P. Kindleberger, *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises* (Nueva York: Basic Books, 1989). <<

[³²] Carmen M. Reinhart y Kenneth S. Rogoff, «This Time Is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises», Estudio no publicado, Universidad de Harvard, 16 de abril de 2008, pág.7 (http://www.economics.harvard.edu/faculty/rogoff/files/This_Time_Is_Different.pdf). <<

[33] Un estudio del FMI ha demostrado que la volatilidad del consumo en las economías en vías de desarrollo aumentó con la globalización financiera: M. Ayhan Kose, Eswar S. Prasad y Marco E. Terrones, «Growth and Volatility in an Era of Globalization», *IMF Staff Papers*, vol. 52, número especial (septiembre 2005). La falta de una relación positiva entre las entradas de capital y el crecimiento económico puede verse en Eswar Prasad, Raghuram G. Rajan y Arvind Subramanian, «Foreign Capital and Economic Growth», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1 (2007), págs. 153-209. <<

6. Los zorros y los erizos de las finanzas

[1] Isaiah Berlin, *The Hedgehog and the Fox: An Essay on Tolstoy's View of History* (Nueva York: Simon & Schuster, 1953). <<

[2] En la jerga de los economistas, esta distinción corresponde a la diferencia entre el primero y el segundo mejor análisis económico. El erizo aplica los primeros mejores principios y el zorro las segundas mejores herramientas. <<

[3] Stanley Fischer, «Capital Account Liberalization and the Role of the IMF», 19 de septiembre de 1997, [<<http://www.imf.org/external/np/speeches/1997/091997.htm](http://www.imf.org/external/np/speeches/1997/091997.htm)<<

[4] Frederic S. Mishkin, *The Next Great Globalization: How Disadvantaged Nations Can Harness Their Financial Systems to Get Rich* (Princeton: Princeton University Press, 2006). <<

[5] Jagdish Bhagwati y Martin Wolf son dos destacados economistas que apoyan con fuerza la globalización, pero han expresado dudas sobre lo acertado de liberar los flujos de capital. <<

[6] Frederic S. Mishkin, «Why We Shouldn't Turn Our Backs on Financial Globalization», *IMF Staff Papers*, vol. 56, núm. 1 (2009), págs. 150 y ss. <<

[7]

Citado

en

[<< http://www.imf.org/external/np/sec/mds/1996/MDS9611.htm <<](http://www.imf.org/external/np/sec/mds/1996/MDS9611.htm)

[8] Mishkin, «Why We Shouldn't Turn Our Backs», pág. 106. <<

[9] Michael Lewis, «The End», Portfolio.com, 11 de noviembre de 2008 (<http://www.portfolio.com/news-markets/national-news/portfolio/2008/11/11/The-End-of-Wall-Streets-Boom?print=true#>). <<

[¹⁰] James Tobin, «A Proposal for International Monetary Reform», *Eastern Economic Journal*, 4 (julio-octubre de 1978), págs. 153-159. <<

[11] La tasa Tobin que se contempla suele estar en torno al 0,100,25 %. Consideremos, por ejemplo, una tasa del 0,10 %. Para un especulador que esté dispuesto a pagar esta tasa en una transacción a muy corto plazo que piense deshacer en el mismo día, ha de esperar un rendimiento de la transacción de al menos el 0,20 % diario (para que pueda sacar más que compensar el impuesto en la ida y vuelta), o el 7,4 % anual. La tasa resultaría prohibitiva para diferenciales del rendimiento inferiores a ese umbral. Por tanto, frenaría las transacciones que buscan rendimientos en plazos muy cortos y permitiría que las tasas de interés fueran divergentes en jurisdicciones diferentes. <<

[¹²] Véase Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (Nueva York: W.W. Norton, 2002). <<

[¹³] Jagdish Bhagwati, «The Capital Myth: The Difference Between Trade in Widgets and Dollars», *Foreign Affairs*, vol. 77, núm. 3 (mayo-junio de 1998), págs. 7-12. <<

[¹⁴] Jagdish Bhagwati, *In Defense of Globalization* (Nueva York: Oxford University Press, 2004), pág. 239. <<

[¹⁵] M. Ayhan Kose, Eswar Prasad, Kenneth Rogoff, y Shang-Jin Wei, «Financial Globalization: A Reappraisal», *IMF Staff Papers*, vol. 56, núm. 1 (abril de 2009), págs. 8-62. <<

[¹⁶] Louise Story, Landon Thomas, Jr., y Nelson D. Schwartz, «Wall St. Helped to Mask Debt Fueling Europe's Crisis», *The New York Times*, 13 de febrero de 2010 (<http://www.nytimes.com/2010/02/14/business/global/14debt.html?emc=eta1>). <<

[17] El chiste llega a través de Ragnar Nurkse, un relevante economista del periodo de entreguerras y se cita en Frieden, *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, pág. 197. <<

[¹⁸] La mejor prueba de esto procede, de forma un tanto paradójica, de estudios realizados en el FMI. Véase M. Ayhan Kose, Eswar S. Prasad, y Marco E. Terrones, «Growth and Volatility in an Era of Globalization», *IMF Staff Papers*, vol. 52, número especial (septiembre de 2005). <<

[19] «Crisis may be worse than Depression, Volcker says», Reuters, 20 de febrero de 2009 (<http://uk.reuters.com/article/idUKN2029103720090220>). <<

[²⁰] Craig Torres, «Bernanke Says Crisis Damage Likely to Be Long-Lasting», Bloomberg News Service, 17 de abril de 2009. <<

[²¹] David A. Moss, «An Ounce of Prevention: Financial regulation, moral hazard, and the end of “too big to fail”», *Harvard Magazine*, septiembre-octubre de 2009 (<http://harvardmagazine.com/2009/09/financial-riskmanagement-plan?page=0,1>). <<

[22] Enrique G. Mendozay Vincenzo Quadrini, «Did Financial Globalisation Make the US Crisis Worse?» VoxEU.org, 14 de noviembre de 2009 (<http://voxeu.org/index.php?q=node/4206>). <<

[23] Y no solo los paraísos fiscales. La razón de que las operaciones CDS tuvieran su base en Londres es que era un entorno con una regulación mucho menos fuerte que la de Nueva York. <<

[²⁴] Simon Johnson, «The Quiet Coup», *The Atlantic* (mayo de 2008) (<http://www.theatlantic.com/doc/200905/imf-advice>). <<

[²⁵] Johnson y yo hemos adoptado a menudo posiciones opuestas en esta discusión, y a la vez hemos seguido siendo amigos y respetuosos con las opiniones del otro. Johnson ha sido crítico con mi razonamiento de que los controles al capital habían ayudado a Malasia a evitar un deterioro incluso mayor durante la crisis financiera asiática. Cuando mis puntos de vista escépticos sobre la globalización financiera aparecieron en la prensa financiera, Johnson se apresuró con sus cartas al editor a reprendernos a mi coautor y a mí por infravalorar las ventajas de la libre circulación del capital y pasar por alto el argumento de las «ventajas colaterales» en su favor. Estas cartas, una en *The Economist* y la otra en el *Financial Times*, están en la web del FMI en <http://www.imf.org/external/np/vc/2008/030608.htm> y en <http://www.imf.org/external/np/vc/2008/050108.htm>. Aún en octubre de 2007, Johnson era reacio, como principal economista del FMI, a recomendar una regulación financiera más fuerte porque pensaba que no estaba claro si los problemas de los mercados financieros requerían más o *menos* regulación. Véase la transcripción de una rueda de prensa de Simon Johnson, consejero económico y director del Departamento de Investigación del FMI, sobre los capítulos analíticos del panorama económico mundial (*Analytic Chapters of the World Economic Outlook*), Washington, DC, 10 de octubre de 2007 (<http://www.imf.org/external/np/tr/2007/tr071010.htm>). <<

[26] Tim Fernholz, «The Unlikely Revolutionary», *The American Prospect*, on line, 22 de abril de 2009 (https://prospect.org/cs/articles?%20article%20=%20the%20_%20unlikely_revolutionary). <<

[27] Muchos buenos artículos y libros han subrayado recientemente este aspecto. Véase en particular Barry Eichengreen, «The Last Temptation of Risk», *The National Interest*, 30 de abril de 2009; John Cassidy, *How Markets Fail: The Logic of Economic Calamities* (Nueva York: Farrar, Straus & Giroux, 2009); e Yves Smith, *ECONned: How Unenlightened Self Interest Undermined Democracy and Corrupted Capitalism* (Nueva York: Palgrave/Macmillan, 2010). <<

[28] En febrero de 2010, el FMI publicó una nota sobre sus políticas, a la que se prestó poca atención, que contenía una confesión notable. Bajo determinadas condiciones, escribieron los economistas del FMI, los controles de capital están «justificados» para tratar con entradas de capital. De modo que también el FMI había hecho un largo recorrido desde su abrazo entusiasta al fetichismo financiero durante los años 1990. Quizá están ganando los zorros, después de todo. Véase Jonathan D. Ostry, *et ál.*, «Capital Inflows: The Role of Controls», IMF Staff Position Note, 19 de febrero de 2010. <<

7. Países pobres en un mundo rico

[1] Estas cifras se dan en dólares de 1994. Así es como se han calculado. El país «pobre» medio tiene unos ingresos per cápita de 868\$ y una participación de los ingresos para el decil más alto del 35 %. Por tanto, los ingresos medios de una persona rica en un país pobre son de $10 \times 868 \times 0,35 = 3039\$$. El país «rico» medio tiene unos ingresos per cápita de 34767\$ y una participación de los ingresos para el decil más bajo del 2,7 %. Por tanto, los ingresos medios de una persona pobre en una sociedad rica son de $10 \times 34767 \times 0,027 = 9387\$$. <<

[²] Angus Maddison, *Growth and Interaction in the World Economy: The Roots of Modernity* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 2004), tabla 2. <<

[3] Lant Pritchett, «Divergence, Big Time» *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, núm. 3 (verano de 1997), págs. 3-17. <<

[⁴] Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective* (París: Centro de Desarrollo de la OCDE, 2001). <<

[5] Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson, «The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation», *American Economic Review*, vol. 91, núm. 5 (diciembre de 2001), págs. 1369-1401. Véase también Stanley L. Engerman y Kenneth L. Sokoloff, «Factor Endowments, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States», en Stephen Huber, ed., *How Latin America Fell Behind* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1997). <<

[6] Sevket Pamuk y Jeffrey G. Williamson, «Ottoman De-Industrialization 1800-1913: Assessing the Shock, Its Impact, and the Response», National Bureau of Economic Research, Working Paper 14763, marzo de 2009. <<

[7] Jeffrey G. Williamson, «Globalization and Under-development in the Pre-Modern Third World», Third Luca d'Agliano Lecture, Turín (Italia), 31 de marzo de 2006. <<

[8] Oded Galor y Andrew Mountford, «Trading Population for Productivity: Theory and Evidence», *Review of Economic Studies*, vol. 75, núm. 4 (octubre de 2008), págs. 1143-1179. <<

[9] Me refiero aquí a los niveles de *output* de manufacturas en términos per cápita. <<

[¹⁰] Paul Bairoch, «International Industrialization Levels from 1750 to 1980», *Journal of European Economic History*, 11 (primavera de 1982), págs. 269-310. <<

[11] La historia de los distintos caminos seguidos por Argentina y Estados Unidos se cuenta en Alan Beattie, *False Economy: A Surprising Economic History of the World* (Nueva York: Riverhead Books, 2009), cap. 1. <<

[¹²] Ichirou Inukai y Arlon R. Tussing, «Kogyo Iken: Japan's Ten Year Plan, 1884», *Economic Development and Cultural Change*, vol. 16, núm. 1 (octubre de 1967), pág. 53. <<

[¹³] Se pueden consultar diversas explicaciones del papel desempeñado por la industria estatal y la privada en el despegue del hilado de algodón, en W. Miles Fletcher, «The Japan Spinners Association: Creating Industrial Policy in Meiji Japan», *Journal of Japanese Studies*, vol. 22, núm. 1 (invierno de 1996), págs. 49-75, y Gary Saxonhouse, «A Tale of Japanese Technological Diffusion in the Meiji Period», *Journal of Economic History*, vol. 34, núm. 1 (marzo de 1974), págs. 149-165. <<

[¹⁴] *Japan as Number One: Lessons for America*, el título de un libro superventas de la década de 1980, capta bien la atmósfera de su capacidad manufacturera en aquel momento. Ezra F. Vogel, *Japan as Number One: Lessons for America* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979).

<<

[¹⁵] La historia del esfuerzo de Japón por conseguir que el Banco Mundial prestara más atención al modelo japonés se cuenta en Robert Wade, «Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: *The East Asian Miracle in Political Perspective*», *New Left Review*, 217 (mayo-junio de 1996), págs. 3-36. <<

[¹⁶] Mi opinión sobre el informe está por escrito en Dani Rodrik, «King Kong Meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle», en Albert Fishlow, et al., *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Overseas Development Council, Policy Essay núm. 11, Washington, DC, 1994. <<

[17] Mi interpretación del despegue de estos dos países está en Dani Rodrik, «Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich», *Economic Policy*, 20 (1995), págs. 55-107. Los dos mejores libros sobre este tema siguen siendo Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton: Princeton University Press, 1990), y Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (Nueva York: Oxford University Press, 1989). <<

[¹⁸] Véase Shaohua Chen y Martin Ravallion, «China Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight Against Poverty», Banco Mundial, Policy Research Working Paper núm. 4621, Washington, DC, mayo de 2008. <<

[19] Sebastian Heilmann, «Policy Experimentation in China's Economic Rise», *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, núm. 1 (primavera de 2008), págs. 1-26. <<

[²⁰] Lawrence J. Lau, Yingyi Qian, y Gerard Roland, «Reform Without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition», *Journal of Political Economy*, vol. 108, núm. 1 (febrero de 2000), págs. 120-143. <<

[²¹] Yingyi Qian, «How Reform Worked in China», en Dani Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives of Economic Growth* (Princeton: Princeton University Press, 2003). <<

[22] Dani Rodrik, «What's So Special About China's Exports?», *China & World Economy*, vol. 14. núm. 5 (septiembre-octubre de 2006), págs. 1-19. <<

[²³] John Sutton, «The Auto-Component Supply Chain in China and India: A Benchmarking Study», trabajo inédito, London School of Economics, 2005. <<

[²⁴] Jean-François Huchet caracteriza las políticas de China posteriores a mediados de los años 1990 así: «La estrategia de adquisición tecnológica de China esta clara: permite que las empresas extranjeras accedan al mercado nacional a cambio de que transfieran tecnología mediante la producción conjunta o la sociedad compartida», Huchet, «The China Circle and Technological Development in the Chinese Electronics Industry», en Barry Naughton, ed., *The China Circle: Economics and Electronics in the PRC, Taiwan, and Hong Kong* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997), pág. 270. <<

[²⁵] Véase ibíd. y Kenneth L. Kraemer y Jason Dedrick, «Creating a Computer Industry Giant: China's Industrial Policies and Outcomes in the 1990s», Center for Research on Information Technology and Organizations, UC Irvine, 2001. <<

[²⁶] Dic Lo y Thomas M.H. Chan, «Machinery and China's Nexus of Foreign Trade and Economic Growth», *Journal of International Development*, vol. 10, núm. 6 (1998), págs. 733-749. <<

[²⁷] Véase Dani Rodrik, «The Real Exchange Rate and Economic Growth», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2 (2008). <<

[²⁸] Josh Lerner, *Boulevard of Broken Dreams: Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed and What to Do About It* (Princeton: Princeton University Press, 2009), pág. 42. Lerner documenta el papel de los fondos públicos y los contratos militares para ayudar a Silicon Valley a ponerse en marcha, proporcionando un contrapeso útil al mito de que en los inicios de la alta tecnología en torno a la Universidad de Stanford intervinieron solo los mercados libres. <<

8. El fundamentalismo del comercio en los trópicos

[1] James E. Meade, *The Economic and Social Structure of Mauritius* (Londres:Methuen & Co., 1961), pág.3. <<

[2] Ibíd. pág. 26. <<

[3] Arvind Subramanian, *Trade and Trade Policies in Eastern and Southern Africa*, International Monetary Fund, Occasional Paper 196, Washington, DC, 2001. <<

[⁴] Véase Arvind Subramanian y Devesh Roy, «Who Can Explain the Mauritian Miracle? Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?», en Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, pág. 228. Para estudios de casos de cooperación entre grupos nacionales e inversores extranjeros, véase R. Lamusse, «Mauritius», en Samuel M. Wangwe, ed., *Exporting Africa: Technology, Trade, and Industrialization in Sub-Saharan Africa* (Londres y Nueva York: UNU/INTECH Studies in Technology and Development, Routledge, 1995), cap. 12. <<

[5] Había algunas excepciones, naturalmente. Peter T. Bauer era el que encabezaba a los inconformistas y argumentaba a favor de un Estado pequeño. Véase Bauer, *Economic Analysis and Policy in Under-developed Countries* (Cambridge: Cambridge University Press, 1957). <<

[6] Para conocer la narración del propio Williamson sobre el desarrollo del Consenso de Washington y su evolución en el tiempo, véase Williamson, «A Short History of the Washington Consensus», Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, septiembre de 2004, *on line* en [<<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>>](http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf)

[7] Jeffrey D. Sachs y Andrew M. Warner, «Economic Reform and the Process of Global Integration» *Brookings Papers on Economic Activity*, 1 (1995), págs. 1-95. <<

[8] «Por tanto, estamos en contra de la idea de la “trampa del desarrollo” de los ingresos bajos puesto que la política del comercio abierto (y las consiguientes políticas comerciales) está al alcance incluso de los países más pobres», escribieron Sachs y Warner (ibíd., pág. 52, n. 73). <<

[9] Mi crítica al estudio de Sachs y Warner puede encontrarse en Francisco Rodríguez y Dani Rodrik, «Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence», en Bernanke and Rogoff, eds., *Macroeconomics Annual 2000*. <<

[¹⁰] Esta interpretación se basa en una serie de conversaciones que tuve posteriormente con Sachs. <<

[11] Lo que Sachs y Warner consideraban políticas «abiertas» en los aranceles y cuotas sobre las importaciones eran de hecho políticas marcadamente protectoras según los estándares actuales —tan protectoras que había pocos países clasificados como «cerrados» por sus aranceles a las importaciones o por sus restricciones cuantitativas a las importaciones—. El trabajo real en la clasificación lo hacían otros dos indicadores: la sobreprima del mercado negro para la moneda extranjera —más que nada una medida de desequilibrio macroeconómico— y un indicador de la presencia de monopolio estatal en las exportaciones —observación limitada solo a los países africanos—. Para más detalles véase Rodríguez y Rodrik, «Trade Policy and Economic Growth». <<

[12] Anne O. Krueger, «Trade Policy and Economic Development: How We Learn», *American Economic Review*, vol. 87, núm. 1 (marzo de 1997), pág. 11. <<

[¹³] Así, un economista senior del Tesoro de Estados Unidos podía aconsejar al gobierno mexicano que trabajara con más ahínco para reducir los niveles de criminalidad «porque esos altos niveles de criminalidad y violencia pueden alejar a los inversores». Véase Dani Rodrik, «Trading in Illusions», *Foreign Policy* (marzo-abril de 2001), pág. 55. <<

[¹⁴] El trabajo que estaba presentando era Rodríguez y Rodrik, «Trade Policy and Economic Growth». Estudios sucesivos de otros autores han demostrado que los aranceles sobre las manufacturas o sobre productos que requieren un alto nivel de destreza pueden de hecho fomentar el crecimiento económico. Véase Sybille Lehmann y Kevin H. O'Rourke, «The Structure of Protection and Growth in the Late 19th Century», *Review of Economics and Statistics* (de próxima publicación); y Nathan Nunn y Daniel Trefler, «The Structure of Tariffs and Long Term Growth», *American Economic Journal-Macroeconomics* (de próxima publicación). <<

[15] Por ejemplo, era común argumentar que los subsidios a la exportación en Asia oriental simplemente compensaban los efectos de la protección a la importación, dando lugar a situaciones casi de comercio libre. De forma parecida, raramente se comparaban las «distorsiones» de los precios en Asia oriental y en otras partes. Si se hubiera hecho, habría sido obvio que los gobiernos de Asia oriental no habían estado en el bando correcto. Una de las biblias de los revisionistas, un proyecto de un libro emprendido por la OCDE, calculaba un índice de distorsión de precios para una serie de países con el fin de comparar sus regímenes comerciales de un modo objetivo. Entre esos países se encontraba Taiwán, el arquetipo de país orientado al exterior, y México, un caso representante del desarrollo introvertido. Cuando se miran de cerca los datos del estudio de la OCDE, se encuentra que el nivel medio de intervención en manufacturados parece haber sido mayor en Taiwán que en México. Véase Ian M.D. Little, Tibor Scitovsky y Maurice Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries* (Londres: Oxford University Press, 1970), tabla 5.2. <<

[¹⁶] Cuando tanto los *inputs* como los *outputs* están valorados a precios internacionales. Esto se denomina «producir valor añadido negativo».

<<

[¹⁷] Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp, *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*, vol. 3: *Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years* (Londres: Palgrave, 2000), pág. 16. La tasa posterior a 1990 se ha tomado de la base de datos *on line* de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial. <<

[18] Véase Barry P. Bosworth y Susan M. Collins, «The Empirics of Growth: An Update», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2 (2003), tabla 1. <<

[19] Kalpana Kochhar, et ál., «India's Pattern of Development: What Happened, What Follows?», *Journal of Monetary Economics*, vol. 53, núm. 5 (julio de 2006), págs. 981-1019. <<

[²⁰] John Williamson, «Did the Washington Consensus Fail?». Resumen de una conferencia en el Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 6 de noviembre de 2002, *on line* en <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=488>. El término «marca dañada» fue utilizado en Moisés Naím, «Washington Consensus: A Damaged Brand», *Financial Times*, 28 de octubre de 2002. El primer ministro británico Gordon Brown declaró oficialmente la muerte del Consenso de Washington a principios de 2009. <<

[²¹] Sachs y Warner, «Economic Reform», pág. 44. <<

[22] Véase Dani Rodrik, «Growth Strategies», en Philippe Aghion y Steven Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A (Amsterdam: North-Holland, 2005). <<

[²³] La visión del mundo más reciente de Jeffrey Sachs está en Jeffrey D. Sachs, *et ál.*, «Ending Africa's Poverty Trap», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1 (2004). <<

[²⁴] Anoop Singh, et ál., *Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s*, IMF Occasional Paper, Washington, DC, febrero 2005, pág. XIV. <<

[²⁵] Anne O. Krueger, «Meant Well, Tried Little, Failed Much: Policy Reforms in Emerging Market Economies», intervención en la Roundtable Lecture de la Economic Honors Society, New York University, Nueva York, 23 de marzo de 2004. <<

[²⁶] Arvind Panagariya, «Think Again-International Trade», *Foreign Policy* (noviembre-diciembre de 2003). <<

[²⁷] Hernando de Soto, *The Mystery of Capital* (Nueva York: Basic Books, 2000). <<

[²⁸] Muhammad Yunus, *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty* (Nueva York: Public Affairs, 2003). <<

[²⁹] William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (Nueva York: Penguin, 2006). <<

[³⁰] Este enfoque, llamado «el marco de diagnóstico del crecimiento» lo desarrollamos Ricardo Hausmann, Andrés Velasco y yo. Posteriormente se aplicó a un gran número de entornos diferentes. Véase Hausmann, Rodrik y Velasco, «Growth Diagnostics», en Joseph Stiglitz y Narcís Serra, eds., *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (Nueva York: Oxford University Press, 2008). Algunas de las aplicaciones a países concretos pueden encontrarse *on line*

en:

http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Growth_Diagnostics_Index.htm
l <<

[³¹] En otras palabras, conduce a la sobrevaloración de la moneda nacional. Véase Rodrik y Subramanian, «Why Did Financial Globalization Disappoint?» págs. 112-138. <<

[³²] Atul Kohli, «Politics of Economic Liberalization in India», *World Development*, vol. 17, núm. 3 (1989), págs. 305-328. <<

[³³] Dani Rodrik and Arvind Subramanian, «From “Hindu Growth” to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition», *IMF Staff Papers*, vol. 52, núm. 2 (2005). <<

[³⁴] El proyecto lo dirigió mi colega de Harvard Ricardo Hausmann. La información de fondo y el análisis sobre los problemas de Sudáfrica se encuentran en Dani Rodrik, «Understanding South Africa's Economic Puzzles», *Economics of Transition*, vol. 16, núm. 4 (2008), págs. 769-797. Todos los trabajos preparados para este proyecto pueden encontrarse en [http://www.cid.harvard.edu/southafrica/ <<](http://www.cid.harvard.edu/southafrica/)

[³⁵] Para más información, véase Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Charles F. Sabel, «Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa», Center for International Development, Working Paper núm. 168, Harvard University, mayo 2008. Puede que hayamos exagerado la novedad de nuestras ideas. El propio Meade fue bastante claro en cuanto a la importancia del diálogo entre el gobierno y el sector privado. La Corporación de Desarrollo Industrial que recomendó fue diseñada en parte para estimular la clase de colaboración estratégica que teníamos en mente para Sudáfrica. Véase Meade, *The Economic and Social Structure of Mauritius*, pág. 30. <<

[³⁶] Véase el discurso de Rob Davies, ministro de Comercio e Industria, en el debate presupuestario en el Parlamento en Ciudad del Cabo el 30 de junio de 2009, en:
[<<](http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71656?oid=134655&sn=Detail)

[³⁷] Alexander Hamilton, *Report on Manufactures*, discurso a la Cámara de Representantes, 5 de diciembre de 1791. <<

9. El trilema político de la economía mundial

[1] Véase la entrevista a Domingo Cavallo en
[<<http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/shared/pdf/int_domingocavallo.pdf](http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/shared/pdf/int_domingocavallo.pdf)

[2] Esta narración está basada en Dani Rodrik, «Reform in Argentina, Take Two: Trade Rout», *The New Republic*, 14 de enero de 2002, págs. 13-15. <<

[3] Cavallo argumentaría más tarde que el auténtico culpable fue la política fiscal laxa de los años que precedieron a la crisis. Véase la entrevista citada en la nota 1. Desde una perspectiva económica estrecha, podría tener razón. Con suficiente austeridad fiscal, deflación de precios y apretándose el cinturón, la economía argentina habría podido cumplir con su deuda externa y mantener la confianza de los mercados financieros. La pregunta es si esta es una forma sensata de dirigir la economía. ¿Es razonable, o incluso deseable, esperar que el sistema político tome estas medidas drásticas cuando sea necesario (es decir, cuando los tiempos ya son difíciles) solo para satisfacer a los acreedores extranjeros? <<

[4] Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree* (Nueva York: Anchor Books, 2000), págs. 104-106. <<

[5] En una famosa sentencia dictada en 1905 (*Lochner v. New York*), la Corte Suprema de Estados Unidos tumbó una ley del Estado de Nueva York que restringía el máximo de horas de trabajo para los empleados de panaderías. El estatuto de Nueva York era «una interferencia ilegal», escribieron los jueces, «con el derecho de los individuos, tanto empleadores como empleados, a hacer contratos relacionados con el trabajo en los términos que ellos consideren mejores». Véase Michael J. Sandel, *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996), pág. 41. Hasta la década de 1930, tras la amenaza de Franklin D. Roosevelt de llenar la Corte de juristas afines, la Corte Suprema dio marcha atrás y confirmó una ley del salario mínimo para mujeres en 1937 (*West Coast Hotel Co. v. Parrish*). Esta decisión abrió la puerta a leyes sucesivas que regularon la práctica del empleo, incluso el máximo de horas de trabajo. Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics, Washington, DC, 1997, pág. 36. <<

[6] Dani Rodrik, «Democracies Pay Higher Wages», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, núm. 3 (agosto de 1999), págs. 707-738. <<

[7] «Transcript of First Presidential Debate», 9 de septiembre de 2008, en [<<http://www.cnn.com/2008/POLITICS/09/26/debate.mississippi.transcript/#cnnSTCText](http://www.cnn.com/2008/POLITICS/09/26/debate.mississippi.transcript/#cnnSTCText)

[8] Scott A. Hodge y Andre Dammert, «U.S. Lags While Competitors Accelerate Corporate Income Tax Reform», *Fiscal Fact No. 184*, Tax Foundation, agosto 2009, <http://www.taxfoundation.org/files/ff184.pdf>
=<

[9] Michael P. Devereux, Ben Lockwood y Michela Redoano, «Do Countries Compete Over Corporate Tax Rates?», *Journal of Public Economics*, vol. 92, núms. 5-6 (junio de 2008), págs. 1210-1235. <<

[¹⁰] Michael J. Trebilcock y Robert Howse, *The Regulation of International Trade*, 3.a ed. (Nueva York: Routledge, 2005), pág. 517. <<

[11] En un caso parecido, en 2006, la OMC también dictó contra las restricciones de la Unión Europea sobre alimentos y semillas modificados genéticamente, al considerar una vez más que la valoración de riesgo científico de la Unión Europea no era adecuada. <<

[¹²] Emma Aisbett, Larry Karp y Carol McAusland, «Regulatory Takings and Environmental Regulation in NAFTA's Chapter 11», inédito, Universidad de California en Berkeley, 10 de febrero de 2006. <<

[13] Para consultar el inventario de casos sometidos al capítulo 11 del NAFTA, véase la web Public Citizen: [<<http://www.citizen.org/documents/Ch11CasesChart-2009.pdf](http://www.citizen.org/documents/Ch11CasesChart-2009.pdf)

[¹⁴] Luke Peterson y Alan Beattie, «Italian Groups Challenge Pretoria Over BEE», *Financial Times*, 9 de marzo de 2007. <<

[15] Como es común que estas zonas proporcionen beneficios diferenciales a las empresas exportadoras, es fácil encontrarlas incumpliendo las normas para subsidios de la OMC. Algunos países en vías de desarrollo se han beneficiado de la demora en la entrada en vigor de estas restricciones sobre subsidios. <<

[¹⁶] Puede consultarse un clarividente artículo sobre los costes de la reglamentación sobre patentes de la OMC en Arvind Subramanian, «Putting Some Numbers on the TRIPs Pharmaceutical Debate», *International Journal of Technology Management*, vol. 10, núms. 2-3 (1995). <<

[¹⁷] Richard R. Nelson, «The Changing Institutional Requirements for Technological and Economic Catch Up», artículo inédito, Columbia University, junio de 2004. <<

[¹⁸] Henrik Horn, Petros C. Mavroidis y André Sapir, «Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements», Bruegel Blueprint 7, Bruegel Institute, Bruselas, 2009. <<

[19] Información más pormenorizada y ejemplos en Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth* (Princeton: Princeton University Press, 2007), cap. 4. <<

[²⁰] Robert O. Keohane, Stephen Macedo y Andrew Moravcsik, «Democracy-Enhancing Multilateralism», *International Organization*, 63 (invierno de 2009), págs. 1-31. Véase también Robert Howse, «Democracy, Science and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organization», *Michigan Law Review*, 98 (junio de 2000).

<<

[21] En algunos casos (como en el del acuerdo comercial Estados Unidos-Perú de 2006) los grupos de defensa de intereses laborales han conseguido «equilibrar» esos intereses introduciendo cláusulas laborales estándar en acuerdos comerciales bilaterales o regionales. Por razones que trataré en capítulos siguientes, esto puede agravar los problemas. Es tan improbable que la presión de los sindicatos de Estados Unidos sirva a los intereses de otros países como que lo haga la presión de las multinacionales estadounidenses. <<

10. ¿Es viable un gobierno global?

[1] Banco Africano de Desarrollo y Organización Mundial del Turismo,
respectivamente. <<

[2] Véase [<<http://voxeu.org/index.php?q=node/2544](http://voxeu.org/index.php?q=node/2544)

[3] Véase Jeffrey Garten, «The Case for a Global Central Bank», Yale School of Management, *on line*, 21 de septiembre de 2009, en [<<http://ba.yale.edu/news_events/CMS/Articles/6958.shtml](http://ba.yale.edu/news_events/CMS/Articles/6958.shtml)<<

[4] Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff, «Regulation Should Be International», *Financial Times*, 18 de noviembre de 2008 (http://www.ft.com/cms/s/0/983724fc-b589-11dd-ab710000779fd18c.html?nclick_check=1). <<

[5] David Epstein y Sharyn O'Halloran, *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers* (Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press, 1999). <<

[6] Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2004). <<

[7] John G. Ruggie, «Reconstituting the Global Public Domain-Issues, Actors, and Practices», *European Journal of International Relations*, 10 (2004), págs. 499-531. <<

[8] Hay un debate paralelo en la ley internacional sobre si, a falta de gobierno global, es posible instituir normas y prácticas legales efectivas a escala global. Véase, por ejemplo, Jeffrey L. Dunoff y Joel P. Trachtman, eds., *Ruling the World?: Constitutionalism, International Law, and Global Governance* (Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press, 2009), y Eric Posner, *The Perils of Global Legalism* (Chicago: University of Chicago Press, 2009), además de la obra de Anne-Marie Slaughter ya citada. El caso contra el «legalismo global» lo trata sucintamente Posner, quien afirma que sin instituciones legales —legisladores, garantes y tribunales— la ley no puede controlar el comportamiento. <<

[9] Joshua Cohen y Charles F. Sabel, «Global Democracy?» *International Law and Politics*, 37 (2005), pág. 779. <<

[¹⁰] Ibíd., pág. 796. <<

[11] Peter Singer, *One World: The Ethics of Globalization* (New Haven: Yale University Press, 2002), pág. 12. <<

[¹²] Amartya Sen, *Identity and Violence: The Illusion of Destiny* (Nueva York: W.W. Norton, 2006). <<

[¹³] Amartya Sen, *The Idea of Justice* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009), pág. 143. <<

[¹⁴] Véase Cohen y Sabel, «Global Democracy», y Charles F. Sabel y Jonathan Zeitlin, «Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU», *European Law Journal*, vol. 14, núm. 3 (mayo de 2008), págs. 271-327. <<

[¹⁵] Stephen Castle, «Compromise with Britain Paves Way to Finance Rules in Europe,» *The New York Times*, 2 de diciembre de 2009 (http://www.nytimes.com/2009/12/03/business/global/03eubank.html?_r=1&sudsredirect=true). <<

[¹⁶] La decisión de mandar a Grecia al FMI dio lugar a cierta cantidad de controversia dentro de la Unión Europea puesto que, a diferencia de los otros dos países, Grecia es miembro no solo de la Unión Europea, sino también de la Eurozona. Al final, la insistencia de la canciller alemana, Ángela Merkel, a este respecto triunfó sobre la oposición del presidente francés, Nicolás Sarkozy, y del presidente del Banco Central Europeo, Jean Claude Trichet. <<

[17] Véase «After Severe Recession, Stabilization in Latvia,» Sondeo *online* del FMI, 18 de febrero de 2010, [<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/CAR021810A.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/CAR021810A.htm)

[18] Los reguladores nacionales que negocian estos acuerdos internacionales tienen sus propios intereses, naturalmente, y llegan a acuerdos en parte para contrarrestar presiones políticas nacionales. Véase David Andrew Singer, *Regulating Capital: Setting Standards for the International Financial System* (Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 2007). <<

[19] Colleen E.H. Berndt, «Is Fair Trade in Coffee Production Fair and Useful? Evidence from Costa Rica and Guatemala and Implications for Policy», Mercatus Policy Series, Policy Comment núm. 11, George Mason University, junio de 2007. <<

[²⁰] Andrew Chambers, «Not So Fair Trade», *The Guardian*, 12 de diciembre de 2009. (<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cif-green/2009/dec/12/fair-trade-fairtrade-kitkat-farmers>). <<

[21] Véase «Toy Makers Seek Standards for U.S. Safety», *The New York Times*, 7 de septiembre de 2007 (http://www.nytimes.com/2007/09/07/business/07toys.html?_r=2).

<<

[22] Nick Hornby, *Juliet, Naked* (Nueva York: Penguin, 2009). <<

[²³] Basado en Keith Hampton, «Netville: Community On and Offline in a Wired Suburb», en Stephen Graham, ed., *The Cybercities Reader* (Londres: Routledge, 2004), págs.256-262. Debo la referencia a este estudio a Nicholas A. Christakis y James H. Fowler, *Connected: The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives* (Nueva York: Little, Brown, 2009). <<

[²⁴] Los datos que resumo aquí proceden de la base de datos de World Values Survey en <http://www.worldvaluessurvey.org/services/index.html>

<<

11. Diseñemos Capitalismo 3.0

[1] Se puede consultar un análisis estadístico pormenorizado de diferencias entre actitudes europeas y estadounidenses hacia la desigualdad, en Alberto Alesina, Rafael Di Tella y Robert MacCulloch, «Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?», *Journal of Public Economics*, vol. 88, núms. 9-10 (agosto de 2004), págs. 2009-2042. <<

[2] Este argumento se desarrolla en Roberto Mangabeira Unger, *Democracy Realized: The Progressive Alternative* (Londres y Nueva York: Verso, 1998). <<

[3] Se ha escrito mucho sobre la actuación económica comparativa de democracias frente a no democracias. Toda esta literatura sugiere que las economías gobernadas democráticamente tienden a superar a los regímenes autoritarios en una serie de dimensiones: se adaptan mejor a los golpes del exterior, proporcionan mayor estabilidad y predictibilidad, y dan mejores indicadores sociales y mejores efectos distributivos. Los estudios sobre el crecimiento a largo plazo dan resultados más heterogéneos, pero las pruebas más recientes indican que las democracias también llevan ventaja en esto. Véase José Tavares y Romain Wacziarg, «How Democracy Affects Growth», *European Economic Review*, vol. 45, núm. 8 (agosto de 2001), págs. 1341-1379; Dani Rodrik, «Participatory Politics, Social Cooperation, and Economic Stability», *American Economic Review, Papers and Proceedings* (mayo de 2000); Dani Rodrik, «Democracies Pay Higher Wages», *Quarterly Journal of Economics* (agosto de 1999); Dani Rodrik y Romain Wacziarg, «Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes?» *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 95, núm. 2 (mayo de 2005), págs. 50-55; y Elias Papaioannou y Gregorios Siourounis, «Democratization and Growth», *Economic Journal*, vol. 118, núm. 10 (2008), págs. 1520-1551. <<

[⁴] En diciembre de 2009, tres países —Guinea, Níger y Madagascar— fueron eliminados de la lista por no avanzar hacia prácticas democráticas. Mauritania fue incluida de nuevo tras las elecciones democráticas. <<

[5] Un buen ejemplo es la protección a la agricultura en los países desarrollados. En esos mismos países desarrollados, son principalmente los consumidores y los contribuyentes quienes pagan esos costes. <<

[6] En el lenguaje de la economía, el clima global es un bien público «puro», mientras que una economía abierta es un bien privado, desde el punto de vista de cada país, con algunos efectos externos en otros. <<

12. Una globalización en sus cabales

[1] Antoine Bouët, «The Expected Benefits of Trade Liberalization for World Income and Development», *Food Policy Review* núm. 8, International Food Policy Research Institute, Washington, DC, 2008. Estas estimaciones se refieren a las ganancias estándar de la liberalización del comercio; no tienen en cuenta las segundas mejores consideraciones de las que hemos tratado con anterioridad, que podrían hacer que las restricciones al comercio fueran económicamente ventajosas en determinados productos para países con bajos ingresos. <<

[2] Hay una ley en la economía que dice que las pérdidas de eficiencia causadas por los impuestos y otras restricciones a la actividad económica se aproximan a cero cuando son pequeñas y aumentan solo cuando el impuesto o restricción se eleva al *cuadrado*. <<

[3] Actualmente, el Acuerdo sobre Salvaguardias permite un incremento temporal de las restricciones al comercio bajo un conjunto bastante estricto de condiciones. Requiere un dictamen nacional que afirme: que las importaciones incrementadas «causan, o existe la amenaza de que causen, graves perjuicios a la industria nacional»; que se establezca firmemente una relación causa-efecto entre el incremento de la importación y el perjuicio; y que si existen múltiples causas del perjuicio, este no se atribuya a las importaciones. Las medidas de salvaguardia deben aplicarse a todos los exportadores del producto. Sin embargo, las salvaguardias no pueden aplicarse a los exportadores de países en vías de desarrollo a menos que su participación en las importaciones del producto en cuestión estén por encima de un valor umbral. Un país que aplique las medidas de salvaguardia tiene generalmente que compensar a los exportadores afectados haciendo «concesiones equivalentes». <<

[⁴] Este análisis se basa en Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, y Rodrik, «The Global Governance of Trade As If Development Really Mattered», United Nations Development Program, Nueva York, 2001. <<

[5] Esto es lo que dice el acuerdo existente: «Un miembro solo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese miembro con arreglo a un procedimiento establecido previamente y hecho público en consonancia con el artículo X del GATT de 1994. Dicha investigación comportará un aviso público razonable a todas las partes interesadas, así como audiencias públicas u otros medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones y tengan la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes y de presentar sus opiniones, entre otras cosas, sobre si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público. Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho». <<

[6] Howse desarrolla su razonamiento en el contexto de la regulación de riesgos, pero es válido en un ámbito más amplio. Robert Howse, «Democracy, Science, and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organization,» *Michigan Law Review*, vol. 98, núm. 7 (junio de 2000), pág. 2357. <<

[7] Julian M. Alston, Daniel A. Sumner y Heinrich Brunke, «Impacts of Reductions in US Cotton Subsidies on West African Farmers», Oxfam América, 21 de junio de 2007 (<http://www.oxfamamerica.org/publications/impacts-of-reductions-in-us-cotton-subsidies-on-west-african-cotton-producers/>). <<

[8] Lamentablemente, los defensores de Doha han introducido mucha confusión en este tema al tratar de presentar un escenario excesivamente rosa del impacto que la Ronda tendría sobre la pobreza en el mundo. La eliminación de los subsidios en los países ricos elevaría los precios mundiales de los productos agrícolas básicos. Es una buena noticia para los productores pobres de las zonas rurales (como los cultivadores de algodón del África occidental), pero es una mala noticia para los consumidores pobres de zonas urbanas, que no cultivan su propia comida. Por tanto, hay una diferenciación en la incidencia sobre la pobreza, y esta incidencia depende de si la mayoría de los pobres se encuentra en zona urbana o rural. Véase Dani Rodrik, «Food Prices and Poverty: Confusion or Obscuration?», [<< http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2008/05/food-prices-and.html <<](http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2008/05/food-prices-and.html)

[9] «The Global Crisis Response and the Role of US-EU Cooperation», intervención de Mark Sobel, subsecretario para política monetaria y financiera internacional del Departamento del Tesoro de Estados Unidos al Foro Europeo de Aseguradores de Depósitos en la Fédération Bancaire Française, 29 de junio de 2009 (<http://www.treas.gov/press/releases/tg196.htm>). Véase también Marcus Walker y Stephen Fidler, «IMF Chief Urges Coordinated Finance Rules», *Wall Street Journal*, 30 de enero de 2010, pág. A11. <<

[¹⁰] Véase Christine Harper y Simon Kennedy, «Politicians Can't Wait for Bankers Urging Caution on Regulation», Bloomberg News Service, 1 de febrero de 2010 (<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601170&sid=aBY2eGclTyqg>). <<

[11] Alistair MacDonald, «U.S. Enters Europe's Fund Debate; Washington Joins U.K. in Lobbying EU for Less Stringent Regulations», *Wall Street Journal*, 27 de julio de 2009, pág. C3. <<

[12] En diciembre de 2009, el Comité de Basilea aprobó un paquete de reformas que, entre otras cosas, eliminaría gradualmente el uso de capital «híbrido» en el que los bancos europeos se apoyan como parte de sus requisitos de capital. También propuso nuevas reglas de apalancamiento y liquidez de los bancos, amortiguadores de capital anticíclicos, y nuevas formas de valorar los riesgos para reflejar el riesgo de crédito de contrapartida. Pero los límites cuantitativos sobre capital, apalancamiento y liquidez que tienen que aplicarse a los bancos, no quedaron claros. Algunas de estas propuestas se perfilaron más en un amplio paquete propuesto en julio de 2010. Véase Patrick Jenkins, «Bank Capital Rules Face Overhaul», *Financial Times*, 17 de diciembre de 2009.

<<

[¹³] Simon Johnson, «Was the G20 Summit Actually Dangerous?», 26 de septiembre de 2009, <http://baselinescenario.com/2009/09/26/was-the-g20-summit-actuallydangerous/#more-5085>. <<

[¹⁴] Ibíd. <<

[15] De hecho, los banqueros se apresuran a dar este argumento cuando se sienten amenazados por un endurecimiento de las regulaciones. En una entrevista de octubre de 2009 en el *Financial Times*, el presidente de Barclays avisó de implicaciones negativas para el sector financiero británico si «los reguladores son demasiado rigurosos al implantar medidas enérgicas a escala global sobre primas y requisitos de capital, mientras que las de otras naciones, como Estados Unidos, son laxas». «Existe un riesgo real de arbitraje regulador», añadía. «Estamos en un sistema financiero global. Es sustituible. Por tanto, me interesa mucho que el terreno de juego esté nivelado». Véase [<<http://www.ft.com/cms/s/0/47fd0f82-bc23-11de-9426-00144fea-b49a.html](http://www.ft.com/cms/s/0/47fd0f82-bc23-11de-9426-00144fea-b49a.html)

[¹⁶] Estas ideas se perfilaron por primera vez en Dani Rodrik, «A Plan B for Global Finance», *The Economist*, 12 de marzo de 2009. <<

[17] Hay mucho debate entre los economistas sobre si un impuesto de esta clase serviría también para frenar la especulación desestabilizadora a corto plazo. Si se aplicara a escala global, sin duda reduciría el volumen de transacciones a corto plazo sobre los cambios de moneda. Lo que no está claro es si evitarían más flujos de la clase desestabilizadora o de la clase estabilizadora. Y sin duda un pequeño impuesto no haría mucho para evitar el pánico en los países, como el que tuvo lugar durante la crisis financiera asiática, ya que los efectos del impuesto se verían ampliamente contrarrestados por la esperanza de obtener grandes ganancias de capital. Lo indiscutible es que un impuesto de este tipo movilizaría recursos considerables, teniendo en cuenta el gran tamaño de la base. En el peor de los casos tendría costes de eficiencia insignificantes, en los niveles que se consideran típicos. <<

[18] Nicholas Dorn, «Financial Market Systemic Regulation: Stability through Democratic Diversity», VoxEU.org, 18 de diciembre de 2009, [<<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4411 <<](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4411)

[19] Ibíd. <<

[²⁰] Véase Dani Rodrik, «The IMF Needs Fresh Thinking on Capital Controls», columna de Project Syndicate, 11 de noviembre de 2009 (<http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik37>), y Arvind Subramanian y John Williamson, «Put the Puritans in Charge of the Punchbowl», *Financial Times*, 11 de febrero de 2009 (http://www.ft.com/cms/s/0/a0c04b34-c196-11de-b86b-00144feab49a.html?nclick_check=1). <<

[²¹] Estos cálculos proceden de Michael A. Clemens, Claudio E. Montenegro y Lant Pritchett, «The Place Premium: Wage Differences for Identical Workers Across the U.S. Border», trabajo inédito, Harvard Kennedy School of Government, julio de 2008. <<

[22] Expongo estas ideas en Dani Rodrik, «Globalization for Whom?» *Harvard Magazine* (julio-agosto de 2002) (<http://harvardmagazine.com/2002/07/globalization-for-whom.html>), y Rodrik, «Feasible Globalizations», en Michael Weinstein, ed., *Globalization: What's New?* (Nueva York: Columbia University Press, 2005). Mi colega de Harvard Lant Pritchett las ha desarrollado más en su *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility* (Washington, DC: Center for Global Development, 2006). Un enfoque desde el punto de vista de los estudios de Derecho, en Joel P. Trachtman, *The International Law of Economic Migration: Toward the Fourth Freedom* (Nueva York: Upjohn Institute, 2009). <<

[²³] Las ganancias globales procedentes de un cambio completo hacia el libre comercio de bienes estarían en torno a 100 000 millones de dólares. Véase Bouët, citado en nota 1. La estimación de ganancias de la movilidad laboral proceden del Banco Mundial, *Global Economic Prospects 2006*, Washington, DC, 2005. <<

[²⁴] Véase Devesh Kapur y John McHale, «Sojourns and Software: Internationally Mobile Human Capital and High-Tech Industry Development in India, Ireland, and Israel», en Ashish Arora y Alfonso Gamberdella, eds., *From Underdogs to Tigers: The Rise and Growth of the Software Industry in Some Emerging Market Economies* (Nueva York: Oxford University Press, 2005, págs. 236-274, y Annalee Saxenian, *Local and Global Networks of Immigrant Professionals in Silicon Valley* (San Francisco: Public Policy Institute of California, 2002). Estudio detallado del impacto de la diáspora de la India en el desarrollo político y económico de ese país en: Devesh Kapur, *Diaspora, Development, and Democracy: The Domestic Impact of International Migration from India* (Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2010). <<

[25] Véase el debate sobre este tema en:
[<<http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/05/the_new_yor
k_ti.html.](http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/05/the_new_york_ti.html)

[²⁶] El Banco Mundial (*Global Economic Prospects 2006*) estima una reducción de los salarios de los países avanzados del 0,5% en un programa que incremente la inmigración en un 3% de la mano de obra de los países receptores. Un estudio anterior de Terri Louise Walmsley y L. Alan Winters, calcula que los salarios reales caerían en Estados Unidos el 0,6-0,8%: Walmsley and Winters, «Relaxing the Restrictions on the Temporary Movements of Natural Persons: A Simulation Analysis», CEPR Discussion Paper núm. 3719, Londres, 2003. La elasticidad en los criterios de referencia utilizados por George Borjas en su análisis del efecto de la inmigración en los salarios (-0,3) da lugar a una estimación similar: $-0,3 \times 3\% = -0,9\%$. Véase George J. Borjas, «The Analytics of the Wage Effects of Immigration», Harvard Kennedy School of Government, agosto de 2009. <<

[27] Las simulaciones a las que me he referido anteriormente asumen que muchos de estos beneficios recaerían sobre los extranjeros. Pero los visados de trabajo pueden administrarse de forma que algunas de estas ganancias se queden en los países importadores de mano de obra. De lo que se trata es de saber quién obtiene el diferencial de salarios entre el país receptor y el emisor. Supongamos, por ejemplo, que el país receptor subasta el cupo de visados entre las empresas o los contratistas nacionales que quieren traer trabajadores del extranjero. Como resultado, el grueso de las «rentas» iría a parar al país receptor en lugar de a los propios trabajadores. Con un diseño imaginativo del plan de concesión de visados, es posible cualquier distribución de las ganancias que se pueda concebir. <<

[²⁸] Paul Krugman, «Chinese New Year,» *The New York Times*, 31 de diciembre de 2009. <<

[²⁹] Véase Dani Rodrik, «The Real Exchange Rate and Economic Growth» *Brookings Papers on Economic Activity* (otoño de 2008). <<

[³⁰] Para quienes tienen una mente técnica, aquí va una explicación más amplia. Un arancel a la importación o un subsidio a la exportación tendrá el efecto inmediato de mejorar la balanza comercial. Sin embargo, esto puede ser contrarrestado (y lo será, a menos que el gobierno intervenga de forma activa) por una apreciación del tipo de cambio (real). La apreciación del tipo de cambio real no neutraliza completamente el efecto estimulante de las políticas de aranceles o subsidios originales, siempre y cuando la demanda interior de productos comercializables responda positivamente a la apreciación (lo que haría bajar el precio relativo de los productos comercializables). Por tanto, la política industrial combinada con una apreciación de tipo de cambio real puede impulsar la fabricación de productos comercializables sin afectar a la balanza comercial. Véase Dani Rodrik, «Growth After the Crisis», en *Globalization and Growth: Implications for a Post-Crisis World*, Commission on Growth and Development, Washington, DC, 2010. <<

[³¹] Esto sería una apreciación en torno al 25 %. Véase Dani Rodrik, «Making Room for China in the World Economy», VoxEU.org, 17 de diciembre de 2009, [<<http://voxeu.org/index.php?q=node/4399 <<](http://voxeu.org/index.php?q=node/4399)

[³²] El vínculo entre los dos está en que el gobierno chino tiene que comprar dólares para evitar que el yuan se aprecie. <<

[³³] Martin Jacques, *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order* (Nueva York: Penguin, 2009). <<

[³⁴] Stephen S. Cohen y Bradford DeLong expresan su preocupación por las implicaciones para la estabilidad de la economía global de la pérdida de la importancia económica relativa de Estados Unidos. Véase su obra *The End of Influence: What Happens When Other Countries Have the Money* (Nueva York: Basic Books, 2010). <<