

## LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ECONÓMICO GLOBAL EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS

Leonardo LOMELÍ VANEGAS

Los últimos treinta años de la evolución del sistema económico internacional se han caracterizado por la acelerada intensificación del proceso de globalización, que ha rebasado la capacidad de los organismos internacionales y los mecanismos multilaterales para hacer frente a la creciente inestabilidad económica y financiera. La más reciente crisis económica, que dista mucho de haber sido superada como lo demuestra el bajo crecimiento económico global de los últimos dos años y la crisis que afecta a varias economías de la Unión Europea, hizo evidente la necesidad de revisar las instituciones económicas internacionales y de alcanzar una mejor coordinación entre los estados nacionales para reducir los riesgos sistémicos y gobernar la globalización.

Durante la crisis económica internacional de 2008-2009 comenzaron a publicarse libros y artículos de varios economistas destacados que analizaban las semejanzas y diferencias con respecto a la otra gran crisis anterior, la depresión de los años treinta. Las diferencias son muchas: el número de países independientes en la actualidad en contraste con un mundo en el que aún persistían los grandes imperios coloniales europeos, sobre todo el inglés y el francés; el gran avance tecnológico en materia de comunicaciones y transportes que favorece una mayor interdependencia económica y tecnológica; y sobre todo, la intensificación de la globalización económica, que hoy se traduce en economías nacionales mucho más abiertas y dependientes de sus relaciones con el exterior que hace ocho décadas. Pero las semejanzas son escalofriantes: la restauración de una ortodoxia económica que a pesar de los avances de la economía como disciplina, en términos generales se basa en las mismas ideas que predominaban antes de la gran depresión. Y de manera relevante, una concentración del ingreso en las principales economías desarrolladas y a nivel mundial muy similar a la que existía antes de la crisis, después de un período de redistribución del ingreso que estuvo asociado a la construcción de los estados de bienestar en los países desarro-

llados y de sistemas segmentados de protección social en el resto del mundo, pero que comenzó a revertirse a partir de las reformas de mercado promovidas a partir de los años ochenta.

La evolución reciente del actual sistema económico internacional tiene como su antecedente directo el final de la larga expansión económica de la segunda posguerra, que desembocó en las perturbaciones económicas de los años setenta del siglo XX. La crisis del sistema monetario y financiero internacional diseñado en Bretton Woods, los choques petroleros de esa década asociados a la creación de la OPEP y a la revolución islámica en Irán y la aparición de fenómenos de estancamiento con inflación, asociados al peligroso incremento de los déficit gemelos (el del gobierno y el del sector externo) en varios países desarrollados, en particular en Estados Unidos, desembocó en una profunda revisión de las políticas económicas que se habían seguido a partir del final de la Segunda Guerra Mundial.

Las críticas al keynesianismo que había inspirado las políticas económicas durante las tres décadas de crecimiento económico que siguieron a la segunda gran guerra habían existido desde el principio, pero adquirieron notoriedad e influencia en los años setenta. El aumento de la intervención del Estado en la economía y el crecimiento del sector público fueron señalados como la causa principal de los problemas económicos que estaba enfrentando el mundo. Primero en el Reino Unido y después en los Estados Unidos llegar al poder gobiernos que adoptaron estas críticas como elemento fundamental de sus plataformas electorales y las tradujeron después en políticas económicas. Los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan impulsaron una importante ofensiva contra la intervención estatal y a favor de la reducción de los impuestos (sobre todo a los ricos y a las empresas) y de la desregulación de los mercados. Los organismos financieros internacionales hicieron suya esta agenda e impulsaron reformas en esta dirección a partir de las décadas siguientes, promoviendo un cambio estructural en dos direcciones: reducción de la intervención estatal en la economía, eliminación de las restricciones al libre comercio, al flujo de capitales y desregulación financiera. La apuesta era lograr una asignación más eficiente de los recursos a través del mercado, que propiciara un mejor funcionamiento de la economía que permitiera, entre otras cosas, aumentar el crecimiento.

Menos Estado y más mercado fue la tesis principal que enarbolaron los defensores de reformas que tenían como propósito elevar la eficiencia económica y la competitividad en cada país, pero que también requerían de cambios globales que propiciaran una mayor interdependencia económica internacional. Aunque no se llevó a cambio una reforma integral de las principales instituciones financieras multilaterales (el Fondo Monetario

Internacional y el Banco Mundial) se impulsó la transformación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (el GATT) que dio lugar a la Organización Mundial de Comercio. Se intensificaron también las rondas de negociación entre los países miembros para avanzar en la liberalización del comercio internacional. Los resultados obtenidos fueron sido muy desiguales, poniendo de manifiesto el doble discurso de los países desarrollados, que piden a los demás que abran sus mercados pero se niegan a reducir la protección de la que gozan sus productores agropecuarios.

El desplome del socialismo real en Europa del este al final de los años ochenta y la desintegración de la Unión Soviética al principio de la década siguiente fueron acontecimientos que reforzaron la confianza en la economía de mercado y aceleraron la globalización. En el plano ideológico, el capitalismo salió victorioso al quedarse sin un sistema económico alternativo. En los ámbitos geopolítico y económico, los países donde se desplomó el socialismo real se incorporaron de lleno a los mercados de bienes y capitales, convirtiéndose en destinos muy atractivos para la inversión extranjera. Incluso los países que formalmente siguieron siendo socialistas, desde China hasta Cuba, introdujeron reformas para liberalizar algunos mercados. En el caso particular del gigante asiático, su progresiva incorporación a los flujos mundiales de comercio e inversión constituyó uno de los procesos más importantes de cuantos tuvieron lugar en las últimas tres décadas, hasta el punto de convertirse en una gran potencia económica global, solo superada en producto interno bruto como país por los Estados Unidos de América.

En la última década del siglo XX alcanzó su clímax la confianza en los mercados autorregulados y en las bondades de la globalización. Las ideas que habían impulsado y justificado las reformas promovidas desde la década anterior para reducir los controles gubernamentales sobre la actividad económica y la privatización de empresas públicas fueron resumidas en el llamado Consenso de Washington, en el cual podemos encontrar un conjunto de medidas encaminadas a mejorar la eficiente asignación de los recursos por la vía de la eliminación de los obstáculos al funcionamiento de los mercados. Apertura comercial, reducción de restricciones a la inversión extranjera y al libre flujo de capitales, desregulación financiera, política monetaria basada en objetivos de inflación, reducción de impuestos al capital y flexibilización de los mercados de trabajo, son algunas de las medidas que recomienda el Consenso que toma su nombre de la capital estadounidense ya que en ella tienen su sede el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el gobierno de los Estados Unidos, promotor de este Consenso aunque rara vez aplique al pie de la letra sus recomendaciones.

Paradójicamente, el Consenso de Washington repetía en su mayoría los preceptos en los que se había basado el funcionamiento del sistema económico siete décadas antes, en los dorados años veinte, justo antes de que se produjera el crack bursátil de 1929 al que siguió la gran depresión de los años treinta. La crisis de aquellos años puso en evidencia la necesidad de la intervención estatal para regular los mercados, promover el pleno empleo y garantizar la provisión de un conjunto de bienes públicos y servicios sociales necesarios para el buen funcionamiento del sistema económico, para su estabilidad política y para la regulación de los conflictos sociales. El aumento de la participación del Estado en la economía se complementó con la ampliación y el perfeccionamiento de los sistemas de protección social que se habían comenzado a construir en algunos países, en una primera etapa vinculados directamente al empleo formal, pero que después serían ampliados al conjunto de la población por aquellos estados que lograron llevar a cabo el esfuerzo fiscal que requería este objetivo.

La utilización de las políticas monetaria y fiscal como instrumentos para estimular la actividad económica y regular el ciclo fue en gran medida un factor clave para permitir la larga expansión de la posguerra. Los cambios promovidos a partir de la década de los ochenta y que permitieron intensificar el proceso de globalización, también tuvieron como elemento relevante cambios significativos en la política económica. Se trató de estimular a la inversión a través de la disminución de impuestos; los regímenes de tipo de cambio fijo fueron abandonados a favor de sistemas de flotación controlada con bandas cambiarias o de libre flotación; en algunos países, entre ellos México, se impuso como único objetivo de la política monetaria el control de la inflación, en contraste con otros países, como Estados Unidos, en donde el banco central tiene un mandato dual, ciertamente no fácil de administrar, para procurar crecimiento económico con estabilidad de precios.

En el ámbito de la macroeconomía, las posiciones que cuestionan la eficacia de la política económica para influir en las variables reales de la economía (la producción y el empleo, principalmente) fueron cuestionadas. El ascenso del monetarismo primero y posteriormente de aquellas corrientes que parten del supuesto de que los individuos son tan racionales al tomar decisiones económicas y evaluar el contexto y las tendencias, que anulan la eficacia de cualquier política económica encaminada a promover el crecimiento y el empleo, fueron determinantes para que predominaran en los últimos años las posiciones más conservadoras en materia de política económica. La nueva macroeconomía clásica o escuela de las expectativas racionales es probablemente el mejor ejemplo de estas tendencias y ha ejercido una influencia perdurable en el diseño y la ejecución de la política económica.

La intensificación de la apertura comercial en la mayor parte de los países y el sorprendente vuelco hacia la economía mundial de economías que habían estado altamente protegidas durante el período de expansión económica previo, sobre todo en Asia y en América Latina, permitió profundizar la división internacional del trabajo, una de las bondades del libre comercio que siempre habían destacado sus defensores. Los flujos de inversión, la tecnología y la desregulación del comercio internacional aceleraron la globalización de la producción, profundizando la especialización de países y regiones. Como ha señalado Jeffrey Frieden, “*los factores de la producción huían de los de los lugares y usos menos rentables para dirigirse a los más rentables*”.<sup>1</sup>

En muchos casos, la mayor rentabilidad se debía al menor costo de la mano de obra. En teoría, la relocalización de la producción debió tener como efecto benéfico un aumento en los salarios en los países a los que migró la producción. En la práctica, las barreras a la libre circulación global de la mano de obra han sido determinantes para que prevalezcan y en algunos casos se acrecienten las enormes brechas salariales entre los países desarrollados y los países en desarrollo, provocando que los trabajadores de los primeros se vean afectados por este proceso de reubicación de la producción industrial y los trabajadores de los países en desarrollo no se hayan visto beneficiados por un aumento en las remuneraciones proporcional a la productividad del trabajo. En ese sentido, la globalización del último cuarto del siglo XX perjudicó a los trabajadores de los sectores industriales tradicionales de los países desarrollados y benefició a sus empresas, mediante una especialización de la producción en las economías emergentes que llevó a descomponer la producción en componentes cada vez más pequeños, fabricados en diferentes países para ser incorporados al producto final en los países con menores costos de mano de obra.

Aunque el crecimiento económico global fue más lento e inestable en las últimas tres décadas que en el período previo de expansión de la segunda posguerra, es innegable que hubo países que se beneficiaron más que otros y que registraron un mejor desempeño económico. Fue claramente el caso de China, como ya se ha señalado, pero también de otras economías emergentes como India, Corea o Brasil, o de las economías de Europa occidental que se integraron en la década de los ochenta a la Unión Europea, como Grecia, Irlanda, España y Portugal, aunque estas últimas enfrentan en la actualidad severos problemas económicos. Lo cierto es que las economías emergentes que más se beneficiaron de la globalización fueron aquellas que supieron

<sup>1</sup> Frieden, Jeffrey A., *Capitalismo global: el trasfondo económico de la historia del siglo XX*, Barcelona, Editorial Crítica, 2007, p. 548.

administrar mejor su inserción en la misma, sin aplicar al pie de la letra las recomendaciones del Consenso de Washington. En particular, resultaron más beneficiadas aquellas que aplicaron políticas industriales activas y promovieron una integración más eficiente de sus aparatos productivos. Por el contrario, los países que más se apegaron a dichas recomendaciones, como México, han tenido un desempeño económico menos satisfactorio en el mismo período, por lo que resulta importante insistir en la necesidad de lograr un adecuado equilibrio entre regulación estatal y economía de mercado para poder lograr resultados económicos más satisfactorios.

El crecimiento del comercio internacional estuvo acompañado de un incremento aún mayor de los flujos financieros internacionales. La inversión extranjera directa creció menos que la inversión especulativa, que con su volatilidad provocó o bien amplificó crisis financieras en economías emergentes a partir de los años noventa. Esto se debió en gran medida al crecimiento de los intermediarios financieros no bancarios, desde las casas de bolsa hasta las arrendadoras, financiadoras, aseguradoras y sociedades hipotecarias. Los mercados de derivados tuvieron un crecimiento explosivo en las dos décadas previas al estallido de la crisis de 2008-2009, lo que explica en gran medida la creciente vulnerabilidad de la economía internacional al mismo tiempo que el Consenso de Washington insistía en promover la desregulación financiera como un mecanismo para incrementar el flujo de capitales y con ello, al menos en teoría, estimular el crecimiento económico por la vía de la inversión. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente la mayor parte de estos flujos no han consistido en inversión productiva, sino especulativa.

La desregulación financiera promovida por el Consenso de Washington tuvo efectos muy negativos sobre la estabilidad del sistema financiero internacional. La desregulación se dio además al mismo tiempo que el crecimiento y el fortalecimiento del sistema financiero no bancario, que prosperó al amparo de una regulación aún más benigna que la de los bancos, cuando no inexistente. En palabras del Premio Nobel de Economía 2009, Paul Krugman:

*A medida que el sistema bancario en la sombra crecía para competir en importancia con la banca convencional, o incluso superarla, los políticos y los funcionarios gubernamentales deberían haber advertido que estaban resucitando la misma vulnerabilidad financiera que había propiciado la gran depresión, y deberían haber decretado una mayor regulación y ampliado la red de seguridad financiera para proteger también a esas nuevas instituciones. Las voces más influyentes deberían haber manifestado algo tan sencillo como que todo aquello que se comporte como un banco, y todo aquello que deba ser rescatado*

*durante una crisis como se rescataría a un banco, debe estar sujeto a la misma regulación que un banco.*<sup>2</sup>

Sin embargo, estas medidas cautelares no se tomaron y fue el crecimiento desproporcionado de los llamados activos tóxicos, en particular aquellas hipotecas difíciles de cobrar, el que propició el inicio de la crisis financiera de 2008 que al igual que en 1929, rápidamente se propagó al sector productivos de la economía. Aún hoy, después de la crisis, las nuevas regulaciones distan mucho de haber eliminado de todo los riesgos sistémicos asociados a este tipo de actividades financieras. Esto se debe a que más allá de los esfuerzos que han realizado los estados nacionales para mejorar la regulación financiera, la casi perfecta movilidad de capitales y la interdependencia de los mercados financieros de la mayor parte del mundo hacen necesaria una nueva y más amplia regulación internacional, que solamente es concebible a partir de una reforma profunda de los organismos financieros internacionales creados en Bretton Woods.

La necesidad de una regulación más estricta del sector financiero también ha enfrentado una fuerte oposición no solo por parte de las empresas que se dedican a estas actividades, sino por aquellos economistas que defienden las bondades de la liberalización de todos los mercados, incluidos los financieros. Los defensores de la desregulación financiera y, en general, del Consenso de Washington, dejan de lado dos hechos fundamentales: que los beneficios atribuibles al libre mercado como el mecanismo más eficiente de asignación de los recursos solamente se producen en el caso de los mercados competitivos, no en aquellos donde existe competencia imperfecta, y que los seres humanos no actuamos de acuerdo con el modelo de elección racional en el que se basa la economía neoclásica. George Akerlof, Premio Nobel de Economía 2001, ha insistido en la importancia de los *animal spirits*, formas de comportamiento irracional a las que ya se había referido John Maynard Keynes y que explican las actitudes que están detrás de los auges y las crisis financieras, muchas veces con independencia del comportamiento del resto de las variables económicas:

*Existe una razón fundamental para que discrepemos —sostiene Akerlof— de los que opinan que la economía debería ser un espacio desregulado libre para todos (free for all), que el mejor gobierno es el gobierno mínimo y jugar el papel más mínimo en el establecimiento de normas y reglamentaciones. Discrepamos de su visión diferente de la economía. En realidad, si creyéramos que la gente es totalmente racional y actúa solo siguiendo motivos económicos, también creeríamos que el gobierno debería desempeñar un*

<sup>2</sup> Paul Krugman, *El retorno a la economía de la depresión y la crisis actual*, Editorial Crítica, Barcelona, 2009, p. 173.

*papel menor en la regulación de los mercados financieros y quizá en la determinación del nivel de demanda global. Pero por el contrario, los espíritus animales tienden a dirigir la economía siguiendo un camino unas veces y otras, otro. Sin la intervención del gobierno, la economía sufrirá oscilaciones masivas que se reflejarán en el desempleo y los mercados financieros seguirán cayendo, de vez en cuando, en el caos.*<sup>3</sup>

A pesar de los evidentes desafíos que enfrenta el sistema económico internacional, no parece inminente una reestructuración de las instituciones económicas que permita reducir los riesgos sistémicos y aumentar la capacidad de respuesta global ante la eventualidad de una nueva crisis. Por el contrario, estamos presenciando en la actualidad respuestas locales a problemas globales y falta de coordinación ente las principales economías del mundo, a pesar de que la creación del Grupo de los 20 constituye un gran avance cuyo potencial no ha sido aún plenamente explorado. Hasta ahora, ha faltado acuerdo y voluntad política para tomar medidas que permitan reducir la volatilidad de los mercados financieros internacionales y evitar que los mecanismos de propagación de la crisis puedan conducir a una nueva gran depresión. No obstante, el Grupo de los 20 puede ser el punto de partida para una discusión más amplia sobre la reestructuración del sistema económico internacional, que revise el papel y las atribuciones del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio, los bancos regionales de desarrollo y las agencias de fomento y cooperación económica del Sistema de Naciones Unidas.

Es evidente que la globalización impone mayores restricciones a las políticas económicas de los estados nacionales, de ahí que las estrategias del pasado no puedan ser replicadas tal cual en las actuales circunstancias. Pero también resulta innegable que los estados no pueden renunciar a diseñar y administrar mecanismos globales de supervisión, regulación y coordinación de los mercados, pues una decisión de ese tipo abriría la puerta a un largo período de crecimiento lento e inestable en la economía mundial. A este desafío hay que añadir el que nos plantea el que se deriva de las consecuencias del cambio climático actualmente en curso. En ausencia de mecanismos de coordinación efectivos para reducir las emisiones de gases invernadero a escala planetaria y transitar hacia patrones de crecimiento más sustentables desde la perspectiva ambiental, el horizonte de nuestra civilización se acotará dramáticamente y pondremos en peligro la viabilidad de la vida en el planeta, por lo menos tal como la conocemos. Por si fuera poco, tenemos pendiente en todos los países, pero por supuesto más aún en aquellos menos

<sup>3</sup> Akerlof, George y Shiller, Robert J., *Animal spirits: cómo influye la psicología humana en la economía*, Barcelona, Ediciones Gestión, 2009, p. 285.

desarrollados, una agenda social que permita eliminar la pobreza y reducir la desigualdad. Es necesaria una nueva institucionalidad internacional, adecuada a las nuevas realidades de una economía más globalizada e interdependiente pero con viejos y nuevos rezagos sociales y un formidable desafío ambiental, y entre más nos tardemos en construirla, mayores serán los costos que habremos de pagar en términos de estabilidad global, crecimiento económico y bienestar social.

## BIBLIOGRAFÍA

- AKERLOF, George A. y SHILLER, Robert J., *Animal spirits: cómo influye la psicología humana en la Economía*, Barcelona, Ediciones Gestión, Planeta, 2009.
- EICHENGREEN, Barry, *La globalización del capital. Historia del sistema monetario internacional*, Barcelona, Editorial Antoni Bosch, 1996.
- FRIEDEN, Jeffrey A., *Capitalismo global. El trasfondo económico de la historia del siglo XX*, Barcelona, Editorial Crítica, 2007.
- KRUGMAN, Paul, *El retorno a la economía de la depresión y la crisis actual*, Barcelona, Editorial Crítica, 2009.
- , *¡Detengamos esta crisis ya!*, Barcelona, Editorial Crítica, 2012.
- NOVELO URDANIVIA, Federico, *De Keynes a Keynes: la crisis económica global en perspectiva histórica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2011.
- OLSON, Mancur, *Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 2001.
- REINERT, Erik S., *La globalización de la pobreza. Como se enriquecieron los países ricos... y porque los países pobres siguen siendo pobres*, Barcelona, Editorial Crítica, 2009.
- SKIDELSKY, Robert, *El regreso de Keynes*, Barcelona, Editorial Crítica, 2009.