

EL PROYECTO POLÍTICO DE UN MERCADO LIBRE GLOBAL Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

*Miguel Álvarez Texocotitla*¹

Resumen

El presente trabajo de investigación sostiene que el análisis del proyecto político de un mercado libre global es el elemento central para entender el origen, la naturaleza, la dinámica y las consecuencias de las reformas estructurales, en particular de la liberalización financiera.

Por consiguiente, este artículo tiene el objetivo de iniciar la búsqueda de elementos para sustentar la siguiente hipótesis: las reformas estructurales implementadas en los países con mercados emergentes tienen su sustento intelectual en el proyecto de un mercado libre global, y, por lo tanto, las implicaciones de las reformas son las implicaciones de ese proyecto.

Introducción

Considerando que no sólo los factores económicos y financieros sino también los políticos han determinado, en las últimas décadas, el diseño e implementación de la modernización económica a nivel mundial, el presente trabajo de investigación sostiene que el análisis del proyecto político de un mercado libre global es el elemento central para entender el origen, la naturaleza, la dinámica y las consecuencias de las reformas estructurales, en particular de la liberalización financiera.

¹ Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.

La creación de un mercado libre global es un proyecto político de finales del siglo XX. Este proyecto, que tuvo su origen en el siglo XIX, promueve la creación de un sistema mundial de mercados entrelazados y autorregulados que de manera automática ajusta la oferta y la demanda en los mercados mediante el mecanismo de los precios. Este proyecto considera que tanto las economías nacionales como la economía global pueden y deben organizarse mediante mercados autorregulados.

Este proyecto político de un mercado libre global involucra un gran número de aspectos que no serán abordados en su totalidad en el presente documento. En esta primera aproximación solamente se desarrollarán aquellos aspectos que se relacionan estrechamente con las reformas estructurales, en particular con la liberalización financiera.

Por consiguiente, este artículo tiene el objetivo de iniciar la búsqueda de elementos para sustentar la siguiente hipótesis: las reformas estructurales implementadas en los países con mercados emergentes tienen su sustento intelectual en el proyecto de un mercado libre global, y, por lo tanto, las implicaciones de las reformas son las implicaciones de ese proyecto².

En la primera sección se presenta el contexto en el cual se ubica este estudio con el propósito de problematizar el objeto de investigación y de indicar los alcances del trabajo. Asimismo, se ofrecen algunos planteamientos metodológicos para especificar el enfoque adoptado en la investigación: un enfoque de economía política internacional.

En la segunda sección se explican los rasgos esenciales, el origen, la evolución y la instrumentación reciente de este proyecto político con el objetivo de ir recolectando argumentos para sustentar la hipótesis de investigación.

La tercera sección tiene como objetivo presentar una propuesta de reformas estructurales que puede ser aceptable para todos los países en términos de eficiencia económica, equidad y progreso social. Asimismo,

² Los países con mercados emergentes pueden considerarse así por estar en proceso de integración a los mercados internacionales de capital.

se describe la propuesta de política estructural del Consenso de Washington. Por último, se comparan ambas propuestas para establecer su relación con el proyecto político de un mercado libre global.

Por lo que respecta a, la última sección, ésta tiene dos finalidades: resaltar la importancia que la desregulación financiera tiene para el proyecto de un mercado libre global y señalar los resultados de la liberalización financiera, que en última instancia son los resultados de ese proyecto político.

1. Problematicación del objeto de investigación y una observación metodológica

En los párrafos siguientes se presenta el contexto en el cual se ubica el presente estudio con el propósito de problematizar el objeto de investigación y de indicar los alcances del trabajo. Ese contexto es el análisis breve de la comunidad financiera internacional y de su proyecto de liberalización de los mercados. Es decir, el análisis de la comunidad financiera internacional (de los mercados financieros) como gobierno o gestora de la economía y finanzas mundiales contemporáneas, a través de la desregulación de los mercados.

Se puede iniciar el análisis de la comunidad financiera preguntando: ¿Qué grupos de poder estaban interesados en promover y administrar la desregulación de los mercados a nivel nacional e internacional?

Una respuesta tentativa podría señalar que la desregulación de los mercados no es un producto accidental del proceso de globalización actual. La liberalización tendría su origen en los mercados financieros, y su propósito sería desarrollar y acrecentar el poder económico y político de la comunidad financiera, sin importar si con ello se afectarían los intereses de otros sectores económicos de los países desarrollados y los intereses económicos generales de los países en vías de desarrollo.

En ese tenor, los mercados financieros habrían dictado el imperativo de la desregulación mundial de los mercados. Al hablar de mercados financieros se estaría haciendo referencia al poder financiero, a grupos de

presión poderosos, a corporaciones financieras internacionales, a sus principales directivos y accionistas los cuales determinan las directrices del desarrollo de los mercados financieros. Por consiguiente, para la consolidación y expansión del poder económico y político de la comunidad financiera es esencial la desregulación de los mercados en general y la liberalización de los mercados financieros en particular.

A finales de la década de los ochenta y en la década de los noventa del siglo XX, en los países con mercados emergentes, la desregulación financiera fue parte de un avance general hacia una mayor intervención de los mercados en las estructuras económicas y sociales, el cual en la mayoría de los casos fue aceptado por esos países debido a las condiciones económicas y políticas adversas que enfrentaban y a las presiones severas de la comunidad financiera internacional.³

La comunidad financiera no sólo deseaba la desregulación de los mercados financieros, sino de todos los mercados, ya que con eso se generaban oportunidades de grandes beneficios que habría que aprovechar. Entre otras cosas, la desregulación financiera desató el ímpetu por los beneficios en los sectores liberalizados. Los defensores de la desregulación veían que había grandes fortunas que ganar con ella, y se aseguraron que las nuevas disposiciones les permitieran hacerse de ellas.

La comunidad financiera no sólo obtenía grandes beneficios con la desregulación, sino también (y esto es lo más grave) con los rescates financieros que implicaba la desregulación de los mercados, como sucedió en los Estados Unidos de América (EUA) en la década de los ochentas. Por ello, dentro de la comunidad financiera norteamericana se señalaba sarcásticamente que no eran egoístas, y por lo tanto sugerían (lo correcto es imponían) que los países subdesarrollados liberalizaran sus mercados y, posteriormente, enfrentaran el rescate correspondiente, del cual también se beneficiarían.

La maximización de beneficios es implacable e irracional en el sistema financiero internacional. La codicia no conoce límites en esa esfera. Es

³ La liberalización financiera en su acepción más amplia contempla: la apertura a los flujos de capital externos, la reforma operativa del sistema financiero local, las reformas legales y la privatización de las instituciones bancarias y financieras.

más, el apetito por la riqueza no se sujeta al principio de la utilidad marginal decreciente de los economistas neoclásicos, principio clave para sustentar el dogma de la racionalidad de los agentes económicos sobre el cual se sostiene toda la construcción intelectual de la teoría económica convencional.

Los mercados financieros necesitaban de la desregulación para desarrollar su poder. Para alcanzar ese objetivo, la comunidad financiera se apoderó de áreas clave dentro del Estado para reformarlo y desregular los mercados; así como para implementar políticas con el objetivo de mantener y profundizar la desregulación. Dado el conflicto de intereses existente en los EUA y en los países con mercados emergentes, la comunidad financiera y la clase política utilizaron al propio Estado para su desmantelamiento parcial con el propósito fundamental de liberalizar los mercados e implementar las políticas necesarias para profundizar y mantener la desregulación.

La comunidad financiera internacional ha materializado sus ideas sobre la desregulación de los mercados para acrecentar sus beneficios y su poder a través de la instrumentación de un Proyecto Político de un Mercado Libre Global (PPMLG). Fundamentalmente, este proyecto promueve la creación de un sistema mundial de mercados entrelazados y autorregulados que de manera automática ajuste la oferta y la demanda en los mercados mediante el mecanismo de los precios. Este proyecto pretende que tanto las economías nacionales como la economía global pueden y deben organizarse mediante mercados autorregulados.

Una economía de mercado autorregulada es un sistema económico controlado, regulado y dirigido sólo por los precios del mercado; el orden en la producción y distribución de bienes se encomienda a este mecanismo autorregulado. Una economía de esta clase deriva de la expectativa de que los seres humanos se comporten de tal manera que alcancen las máximas ganancias monetarias.

Los impulsores de este proyecto (la comunidad financiera) insisten en que las nuevas tecnologías de las comunicaciones y el transporte hacen tanto inevitable como deseable que la economía mundial se integre de manera estrecha mediante un comercio y flujos de capitales extendidos, así

como que se acepte el modelo de capitalismo de libre mercado. Según ellos, este “capitalismo democrático” se aceptará pronto en todo el planeta. El libre mercado global se volverá una realidad. Las variadas culturas y sistemas económicos que siempre han existido en el mundo se volverán redundantes y se fusionarán en un único libre mercado universal.

Por otro lado, no obstante que esta visión de un mercado libre autorregulado mundial ha recibido fuertes cuestionamientos por sus implicaciones en todos los países en que se ha puesto a prueba, los grupos de poder que la han sostenido, siguen teniendo y tendrán una importante influencia en los EUA y en el mundo.

Se podría pensar que el PPMLG es el proyecto del sector político más conservador de los EUA; sin embargo, el PPMLG es el proyecto básico de la comunidad financiera internacional que a través del poder político estadounidense, ya sea republicano o demócrata, se pretende instrumentar en todas los mercados emergentes. Si se consideraran las posiciones recientes de política económica tanto republicanas como demócratas se observarían algunas coincidencias sustantivas, ya que los demócratas han adoptado, en ciertas ocasiones, con más vehemencia que los republicanos el credo neoliberal de la desregulación de los mercados.

Por lo tanto, considerando que el PPMLG no sólo es sostenido por el grupo más dogmático y conservador estadounidense, sino por la comunidad financiera internacional en su conjunto, en EUA y en otros países desarrollados las concepciones de los mercados libres autorregulados se complementan (en ciertas ocasiones se alternan o se sustituyen) con la necesidad de utilizar los diversos instrumentos de política para mantener y desarrollar la economía de mercado con cierta orientación mínima hacia lo social; en última instancia, para reproducir la necesaria integración social del sistema.

Una observación metodológica

Aquí se ofrecen algunos planteamientos metodológicos para especificar el enfoque que se ha adoptado en el presente trabajo de investigación: un enfoque de economía política internacional. Esto es importante ya que la adopción de un enfoque correcto guía la investigación y posibi-

lita alcanzar resultados sólidos. Por otro lado, una aportación central de esta investigación podría estar relacionada con el enfoque adoptado: analizar los orígenes e implicaciones de las reformas estructurales, en particular la desregulación de los mercados, con un enfoque de economía política global.

En consecuencia, puede señalarse que en un mundo globalizado el funcionamiento de la economías domésticas y de la economía mundial está determinado tanto por los mercados como por las políticas de los Estados Nación, especialmente por las políticas de los Estados poderosos. Aún más que eso, lo económico influye sobre lo político y viceversa. Como Gilpin afirma: la relación entre la economía y la política es interactiva.⁴

Por sí solos, los mercados y las fuerzas económicas no pueden explicar la estructura y el funcionamiento de las economías particulares y de la economía global. La interacción de las ambiciones políticas y las rivalidades de los Estados, incluyendo sus esfuerzos cooperativos, crean el marco de las relaciones políticas dentro del cual los mercados y las fuerzas económicas operan. Los Estados, particularmente los Estados poderosos, establecen la normatividad que los empresarios y financieros individuales y las empresas multinacionales financieras y no financieras deben seguir, y esas reglas generalmente reflejan los intereses políticos y económicos de los Estados dominantes y de los grupos de poder hegemónicos.

Por otra parte, las fuerzas económicas y tecnológicas, a su vez, moldean tanto las políticas y los intereses de los Estados individuales, como las relaciones políticas entre los Estados. El mercado es una fuerza potente en la determinación de los asuntos económicos y políticos. El mercado y los factores económicos imponen límites sobre lo que los Estados pueden alcanzar, y en muchas ocasiones lo que deben hacer.

Por las anteriores razones, un análisis riguroso de las reformas estructurales y la desregulación de los mercados, en particular de los mercados financieros, necesita la consideración intelectual del Estado y los mercados. Por lo tanto, aquí se adopta un enfoque de economía política (no marxista). Enfoque que puede definirse como la interacción entre el

⁴ Gilpin (2001), p., 23.

mercado y algunos actores poderosos. Ambos componentes son necesarios, y no se puede comprender cómo la economía, doméstica o internacional, funciona a menos que se entienda como los mercados funcionan y como los Estados y otros actores intentan manipular los mercados para su propio beneficio.

Este enfoque de economía política internacional no marxista integra el análisis económico neoclásico convencional con el análisis político. La teoría económica convencional puede ofrecer las herramientas indispensables para comprender los eventos, relaciones y desarrollos económicos. Sin embargo, las teorías económicas solas no son suficientes para el entendimiento profundo de las cuestiones sociales, incluyendo por supuesto los asuntos económicos. El análisis económico puede constituir el principio del análisis, pero no el final del mismo.

2. El proyecto político de un mercado libre global

En esta sección se describen los rasgos esenciales, el origen, la evolución y la instrumentación reciente de este proyecto político con el objetivo de recolectar argumentos para sustentar la afirmación de que las reformas estructurales implementadas en los países con mercados emergentes tienen su sustento intelectual en dicho proyecto, y, por lo tanto, sus implicaciones son las implicaciones del proyecto.⁵

2.1. Una economía de mercado autorregulada

Una economía de mercado autorregulada es un sistema económico controlado, regulado y dirigido sólo por los precios del mercado; el orden en la producción y distribución de bienes y servicios se delega a este mecanismo autorregulador. Este tipo de economía surge del supuesto de que los agentes económicos son maximizadores de utilidad (en el caso de los consumidores) y de beneficios (en el caso de las empresas). La autoregulación implica que toda la producción se destine a la venta en el mercado, y que todos los ingresos deriven en tales ventas.

⁵ Algunos planteamientos de esta sección se encuentran en las obras de Polanyi (2003) y Grey (2000).

Por lo que respecta al sector industrial, entre más se desarrolla la producción en este sector, más numerosos son los elementos de la industria cuyo abasto tiene que garantizarse. De todos ellos, tres factores tienen una importancia prominente: la mano de obra, la tierra y el dinero. En una sociedad comercial, su abasto sólo puede organizarse en una forma: volviendolos disponibles para su compra. Por lo tanto, tienen que organizarse para su venta en el mercado, es decir, como mercancías. En consecuencia, hay mercados para todos los elementos de la industria, no sólo para los bienes, sino también para la mano de obra, la tierra y el dinero.

Pero, Polanyi advierte que la mano de obra, la tierra y el dinero no son mercancías. Estos factores no son mercancías, de acuerdo con la definición empírica de una mercancía. Ninguno de estos elementos se produce para la venta. La descripción de la mano de obra, la tierra y el dinero como mercancías es enteramente ficticia. Sin embargo, es con el auxilio de esta ficción que se organizan los mercados de mano de obra, tierra y dinero; estos elementos se compran y venden efectivamente en el mercado; su demanda y oferta son magnitudes reales; y *todas las medidas o políticas (por ejemplo regulaciones) que inhibieran la formación de tales mercados pondrían en peligro la autorregulación del sistema.*

De ahí que, la autorregulación también tiene implicaciones para el Estado y sus políticas. No debe permitirse que nada inhiba la formación de mercados, ni que se formen ingresos si no es a través de las ventas. Tampoco debe haber interferencia alguna con el ajuste de los precios al cambio de las condiciones del mercado, ya se trate de los precios de los bienes, la mano de obra, la tierra o el dinero. *Por tanto, no sólo debe haber mercados para todos los elementos de la industria, sino que ninguna medida o política deberá influir sobre su funcionamiento. Ni el precio, ni la oferta ni la demanda deben ser fijados o regulados; sólo se permitirán las políticas y medidas que ayuden a asegurar la autorregulación del mercado creando condiciones que lo conviertan en el único poder organizador en la esfera económica.*

2.2 La utopía del mercado libre

Para Polanyi, la idea de un mercado autorregulado en el siglo XIX implicaba una utopía total. Tal institución no habría podido existir durante largo tiempo sin haber aniquilado a la sociedad; habría destruido físicamente al hombre y transformado su medio ambiente en un lugar inhóspito. Inevitablemente, la sociedad tomó medidas para protegerse, pero todas esas medidas afectaban la autorregulación del mercado, desorganizaban la vida industrial, y así ponían en peligro a la sociedad en otro sentido. Fue este dilema el que impuso el desarrollo del sistema de mercado en forma definitiva y finalmente perturbó la organización social basada en él.

En lugar del patrón históricamente normal de subordinar la economía a la sociedad, el sistema de mercados autorregulados requiere que la sociedad se subordine a la lógica del mercado. Sin embargo, tal como se planteó en la observación metodológica de la sección anterior, la economía no es autónoma, ella está subordinada a la política y las relaciones sociales.

Una economía de mercado desarraigada y por completo autorregulada es un proyecto utópico; es algo que no puede existir⁶. ¿Por qué el desarraigo es imposible? Polanyi sostiene que la creación de una economía de mercado autorregulada requiere que los seres humanos y los recursos naturales se conviertan en simples mercancías, lo que asegura la destrucción tanto de la sociedad como del medio ambiente. La lógica de este argumento descansa en la distinción entre mercancías reales y ficticias. Para Polanyi, la definición de mercancía es algo que se produce para venderse en un mercado. Así, la tierra, el trabajo y el dinero son mercancías ficticias porque no se produjeron originalmente para venderse en un mercado. El liberalismo económico parte de la pretensión de que estas mercancías ficticias se comportan igual que las reales, pero esa idea tiene consecuencias fatales. Principalmente, implica que la teorización económica se basa en una mentira, la cual pone en peligro a las sociedades humanas.

⁶ Polanyi con el término “arraigo” expresa la idea de que la economía no es autónoma. Emplea el concepto para destacar la radicalidad del rompimiento de los economistas clásicos, en especial Malthus y Ricardo, respecto de pensadores anteriores.

Según Fred Block, el análisis de Polanyi de las mercancías ficticias enseña que esta visión neoliberal de ajuste automático de los mercados en el ámbito global es una fantasía peligrosa. Así como las economías nacionales dependen de un papel activo del Estado, también la economía global necesita instituciones regulatorias fuertes, incluso un prestamista de última instancia. Sin tales instituciones, las economías particulares –y quizá la economía global entera– sufrirán crisis económicas abrumadoras.⁷

Nunca ha existido un sistema de mercado totalmente autorregulado. En sus transformaciones económicas, los gobiernos de los países hoy industrializados tuvieron un papel activo no sólo en la protección de sus industrias mediante aranceles, sino también en la promoción de nuevas tecnologías. Además, los mercados autorregulados jamás funcionan; sus deficiencias, no sólo en lo tocante a sus mecanismos internos sino también a sus consecuencias, son tan grandes que se hace necesaria la intervención gubernamental. *Por consiguiente, no existe apoyo intelectual razonable para la proposición de que los mercados, por sí mismo, generan resultados eficientes, mucho menos equitativos.*

2.3. El origen y evolución del proyecto de un mercado libre

La civilización europea del siglo XIX descansaba en cuatro instituciones: el sistema del balance de poder, el patrón oro internacional, el mercado autorregulado y el Estado liberal. Todas esas instituciones eran importantes, pero la fuente y la matriz del sistema era el mercado autorregulado. Fue esta innovación la que originó una civilización específica.

La evolución de los mercados regulados a los mercados autorregulados, a fines del siglo XVIII, representaba una transformación completa en la estructura de la sociedad. El mercado autorregulado requería la separación institucional de la sociedad en una esfera económica y una esfera política, no obstante que esa dicotomía jamás había existido. Ni bajo las condiciones tribales, ni feudales, ni mercantilistas se tuvo un sistema económico separado de la sociedad. Usualmente, el orden eco-

⁷ Fred Block escribe la introducción del libro de Polanyi (2003).

nómico es sólo una función del orden social en el que se contiene. Por ende, la sociedad del siglo XIX constituyó justamente una excepción singular.

En consecuencia, antes del siglo XIX, los mercados no fueron jamás otra cosa que complementos de la vida económica. Por regla general, y cualquiera que fuese el principio de comportamiento que predominara en la economía, la presencia del patrón de mercados resultaba compatible con el sistema social. El principio del trueque o el intercambio que se encuentra detrás de este patrón, no revelaba ninguna tendencia hacia la expansión a costa del resto.

No obstante, el liberalismo económico tenía la ilusión de que sus prácticas y métodos eran el resultado natural de una ley general del progreso. A fin de ajustarlos a este patrón, se proyectaron hacia atrás los principios básicos de un mercado autorregulado, por toda la historia de la civilización humana. Por ende, los orígenes y la naturaleza del comercio, los mercados y el dinero, de la vida urbana y los Estados nacionales, se distorsionaron hasta dejarlos casi irreconocibles.

A mediados del siglo XIX, Inglaterra fue objeto de ese experimento de ingeniería social de largo alcance. El objetivo del ensayo era liberar a la economía del control social y político, lo que se hizo mediante la construcción de una nueva institución, el libre mercado, y la destrucción de los mercados más arraigados en lo social que habían existido en ese país durante siglos. El libre mercado creó un nuevo tipo de economía en la que los precios de todos los bienes, incluyendo el trabajo, se modificaban sin que se tuvieran en cuenta las repercusiones sociales.

La eliminación de la protección a la agricultura y el establecimiento del libre comercio, la reforma de las leyes de pobres con el objetivo de obligar a los pobres a trabajar y la eliminación de todos los controles restantes sobre los salarios fueron los tres pasos decisivos en la construcción del libre mercado en Inglaterra. Esas medidas clave crearon, a partir de la economía de mercado de la década de 1830, el mercado libre desregulado de mediados de la época victoriana, que es el modelo de todas las políticas neoliberales subsiguientes.

El libre mercado era –y sigue siendo– una peculiaridad anglosajona. Fue construido en un contexto que no se daba en ninguna otra sociedad europea y su plenitud duró sólo alrededor de una generación. Nunca habría podido crearse si en Inglaterra la propiedad y la vida económica no hubieran sido tan completamente individualistas. Fue un experimento de ingeniería social que se llevó a cabo en unas circunstancias excepcionalmente propicias. La gente tenía una fe ciega en el progreso espontáneo, y con el fanatismo de los funcionarios de gobierno, se presionaba por un cambio ilimitado y no regulado en la sociedad.

Los daños causados por el libre mercado a otras instituciones sociales y al bienestar de la sociedad originaron contra movimientos políticos que lo cambiaron radicalmente. Las leyes provocadas por diferentes aspectos negativos del libre mercado atenuaron, al regularlo, su impacto sobre otras instituciones sociales y sobre el bienestar. El *laissez-faire* demostró que la estabilidad social y el libre mercado no son compatibles durante mucho tiempo. Sin embargo, la revolución industrial impactó severamente a la gente común de Inglaterra. Los efectos sobre al vida de la gente fueron terribles. La sociedad inglesa habría sido aniquilada si no hubiesen existido medidas contrarias, protectoras, que minaban la acción de este mecanismo autodestructivo.

La historia social del siglo XIX fue así el resultado de un movimiento doble: la extensión de la organización del mercado en lo referente a las mercancías genuinas se vio acompañada por su restricción en lo referente a las mercancías ficticias (la mano de obra, la tierra y el dinero). Mientras que los mercados se esparcieron por el mundo y la cantidad de los bienes involucrados creció significativamente, una red de medidas y políticas se integraba en instituciones poderosas, destinadas a frenar la acción del mercado en relación con la mano de obra, la tierra y el dinero. Mientras que la organización de los mercados mundiales de mercancías, capital y dinero daba un impulso inédito al mecanismo de los mercados bajo la protección del patrón oro, surgía al mismo tiempo un movimiento profundamente arraigado para resistir los perniciosos efectos de una economía controlada por el mercado. La sociedad se protegía contra los peligros inherentes a un sistema de mercado autorregulado.

De esta manera, los esfuerzos de los teóricos del libre mercado por desarraigar la economía de la sociedad están condenados al fracaso. Debido a que los intentos por desarraigar la economía encuentran resistencia, las sociedades de mercado consisten en dos movimientos opuestos: el movimiento de *laissez-faire* hacia la expansión del alcance del mercado y el contra movimiento protector que surge de la resistencia al desarraigo de la economía. La creación de barreras protectoras contra el funcionamiento de los mercados globales fue una respuesta espontánea de todos los grupos de la sociedad contra las presiones intolerables de un sistema de mercado autorregulado.

2.4. La reedición a finales del siglo XX de la idea de los mercados autorregulados

La reedición a finales del siglo XX de la idea de los mercados autorregulados se materializa en el proyecto político de un mercado libre global. Este proyecto promueve la creación de un sistema mundial de mercados entrelazados y autorregulados que de manera automática ajusta la oferta y la demanda en los mercados mediante el mecanismo de los precios. Este proyecto pretende que tanto las sociedades nacionales como la economía global pueden y deben organizarse mediante mercados autorregulados. Los impulsores de este proyecto neoconservador insisten en que las nuevas tecnologías de las comunicaciones y el transporte hacen tanto inevitable como deseable que la economía mundial se integre de manera estrecha mediante un comercio y flujos de capitales extendidos, así como que se acepte el modelo estadounidense de capitalismo de libre mercado.

De acuerdo a los promotores del proyecto, el libre mercado global se volverá una realidad. Las variadas culturas y sistemas económicos que siempre han existido en el mundo se volverán redundantes y se fusionarán en un único libre mercado universal. Sin embargo, este proyecto podría tener una duración mucho más breve que la globalización de la vida económica y cultural que empezó en Europa a principios de la era moderna –desde el siglo XV en adelante– y que está programada para avanzar durante siglos. Seguramente, la globalización seguirá adelante independientemente del destino de un libre mercado global.

La ejecución reciente de este proyecto de libre mercado se dio en Reino Unido, Estados Unidos de América, Australia, Nueva Zelanda, La República Checa, Chile y México. entre otros países. En cadauno de ellos, se justificó el experimento liberal señalando que las estructuras económicas corporativas se habían vuelto insostenibles y que era necesario desmantelarlas.

Por razones de espacio y para concentrarnos en el caso mexicano, en este documento, solamente, se discutirán las experiencias de Reino Unido, Nueva Zelanda y México. En el experimento británico se resaltaré la transformación del Estado para alcanzar los objetivos del proyecto de libre mercado. En el caso neozelandés se enfatizará en los cambios económicos radicales que se realizaron. Con respecto a México se destaca el fracaso del experimento.

En el Reino Unido, las políticas de reforma estructural provocaron cambios económicos, políticos, sociales e institucionales significativos e irreversibles, posiblemente no modificables mediante procedimientos democráticos. En este país, los impulsores del proyecto político de libre mercado usaron el poder del Estado para alcanzar sus fines debilitando las instituciones políticas en aspectos vitales. Aún más, las transformaciones que las políticas impusieron a las instituciones británicas estuvieron a punto de devorar a su vehículo político, el Partido Conservador. En todos los casos en que se instrumentó el proyecto de libre mercado, los partidos políticos que impusieron cambios drásticos sobre casi todos los aspectos de la vida económica y social no pudieron escapar a las consecuencias que estos cambios suponen para ellos mismos.

Los impulsores ingleses del *laissez-faire* consideraban que para alcanzar sus fines era absolutamente necesario mejorar y reforzar la maquinaria gubernamental. Ésta no fue una aberración específicamente británica, sino la expresión local de una paradoja universal.

Lo normal es que los mercados estén imbricados en la vida social y que sus actividades se vean constreñidas por instituciones de mediación y limitadas por convenciones sociales y por acuerdos tácitos. Entre las instituciones mediadoras, los sindicatos y las asociaciones profesionales han ejercido un papel principal al mediar entre los individuos y las fuerzas del

mercado. Sin embargo, la construcción de un libre mercado requiere que estas instituciones sociales sean debilitadas o destruidas; deben ser anuladas como productoras de intereses particulares que obstaculizan al libre mercado.

La centralización del Estado británico en el periodo de Margaret Thatcher no fue un error político que podría haberse evitado sino una parte integral de la construcción del libre mercado. Sólo un Estado centralizado poderoso puede declarar la guerra a esas poderosas instituciones de intermediación. Según la concepción thatcheriana del papel del Estado, la función de éste era proporcionar un marco de reglas y reglamentos dentro del cual el libre mercado –en particular el mercado de trabajo– funcionara de manera autorregulada. Según esta concepción, el papel de los sindicatos como instituciones de intermediación situadas entre los trabajadores y el mercado debía ser modificado y debilitado. El derecho laboral fue remodelado. El modelo contemporáneo que inspiró todos estos cambios fue el mercado de trabajo estadounidense, con sus altos niveles de movilidad, su flexibilidad salarial descendente y los bajos costes para los patronos.

Por lo tanto, las políticas económicas neoliberales despojaron al Estado-nación de la mayor parte de su influencia en la vida económica nacional, mientras que la retórica pública del gobierno inglés cubrió al Estado debilitado con el manto de la autoridad.

El experimento mediante el cual se reconstruyó el libre mercado en Nueva Zelanda tiene muchas semejanzas con los programas de ajuste estructural impuestos a los gobiernos de los países en desarrollo como condición para recibir créditos de las instituciones internacionales transnacionales.

Igual que en el Reino Unido, el impulso inicial del experimento no fue doctrinal sino pragmático. No partió de la clase política neozelandesa sino que fue concebido por sus funcionarios públicos. Sin embargo, la puesta en marcha de un programa de reestructuración neoliberal no era la única respuesta posible al acelerado declive económico relativo de Nueva Zelanda, ni tampoco la más promisoría. Sin embargo, como ocurrió en otros países, el pensamiento de la “nueva derecha”, con sus soluciones

radicales para problemas económicos que no podían descuidarse mucho tiempo más, resultó irresistible.

Poco después de que el gobierno laborista asumiera el poder en julio de 1984, el control de cambios fue abolido y se dejó flotar la moneda. Los controles sobre los precios, salarios, tasas de interés y alquileres desaparecieron. Se eliminaron los subsidios a las exportaciones, se abolieron las licencias a las importaciones y todos los aranceles experimentaron una reducción masiva. La mayor parte de las empresas y bienes de propiedad estatal fueron privatizados. El pleno empleo como objetivo de política pública fue sustituido por la meta monetarista de la búsqueda de la estabilidad de los precios, con lo que se rompió decisivamente con la larga tradición keynesiana de Nueva Zelanda. Estas medidas de desregulación y de retracción del papel del Estado se correspondían estrechamente con las adoptadas por otros gobiernos de la “nueva derecha”, especialmente en el Reino Unido.

Una iniciativa insólita para Nueva Zelanda fue la eliminación de las subvenciones agrícolas y la desaparición de prácticamente toda asistencia y protección estatal al sector durante los años 1984-1987. No menos excepcional fue la desregulación del mercado de trabajo, que fue mucho más allá de las limitaciones al poder sindical introducidas en el Reino Unido. En 1991, el sistema nacional de negociación colectiva había sido globalmente sustituido por contratos de trabajo individuales, tanto en el sector público como en el privado. Esto creó un mercado de trabajo más orientado al mercado y más individualista que cualquier otro. El Estado abandonó sus responsabilidades con respecto a los niveles globales de empleo en la economía.

Se otorgó la autonomía al banco central con el único objetivo de mantener la estabilidad de los precios. Evidentemente, la meta de los impulsores del libre mercado en Nueva Zelanda era la de eliminar la capacidad del Estado para optar entre diferentes políticas macroeconómicas. Esta meta se alcanzó con creces.

Todos los servicios estatales pasaron a ser regulados por el mercado y todas las funciones asistenciales del Estado se redujeron. Al mismo tiempo los gastos en policía, tribunales y cárceles siguieron creciendo.

Así, el resultado de una década de ajuste estructural radical fue el de una sociedad profundamente dividida.

La apertura a los flujos de capital desregulados, le confirió al capital transnacional un poder de veto efectivo sobre la política pública. Allí donde se percibía que las políticas públicas podían afectar la competitividad, las ganancias y la estabilidad económica, era posible sofocarlas con la amenaza de la fuga de capitales. Con ello, las reformas neoliberales se volvieron políticamente irreversibles. No sólo se desmantelaron, abandonaron o invirtieron los objetivos de las políticas públicas neozelandesas anteriores sino que se eliminaron como posibles opciones de la práctica democrática. La meta era separar de manera irreversible la política neoliberal del control democrático de la vida política. Muchos de los cambios efectuados en la vida social y económica durante el periodo neoliberal son irreversibles, que es lo que pretendían sus impulsores. En términos estrictamente económicos, el experimento neoliberal alcanzó muchos de sus objetivos.

El precio principal del experimento neozelandés ha sido el de la pérdida de cohesión social. Políticamente ha tenido efectos desintegradores: se repudió el sistema electoral y los principales partidos se dividieron. En este nuevo contexto político, la legitimidad democrática del proyecto de libre mercado en Nueva Zelanda podrá verse cuestionada; sin embargo, es dudoso que se anulen las reformas neoliberales de la década de los ochenta y los noventa: la dependencia de Nueva Zelanda de los mercados de capitales mundiales excluye esa posibilidad.

El experimento neoliberal en México fue uno de los más ambiciosos de libre mercado del mundo. El Consenso de Washington confiaba en que México, junto al resto del mundo, pronto “se volverá como nosotros”. México era el modelo a seguir de las reformas de mercado neoliberales. Era el principal emplazamiento del proyecto estadounidense de construcción de libres mercados en todo el mundo.

Sin embargo, desde el punto de vista gubernamental, la implementación de las reformas estructurales de primera generación obedecía a la existencia de un mundo más competitivo y al imperativo de

atender las necesidades de la población mexicana⁸. Rebolledo (1993) fue más preciso y señaló lo siguiente: “Consciente por experiencia propia, de las limitaciones inherentes a un modelo económico estatista y proteccionista (...) el Estado mexicano emprendió una política de ajuste y estabilización y un profundo cambio estructural”⁹.

Entre las reformas que se implementaron en los 1980, según la concepción oficial, la reforma del Estado tenía un sitio sobresaliente, ya que los cambios en el Estado generaban otras evoluciones en la economía y en la sociedad. Al respecto, Rebolledo subraya lo siguiente: “(...) Los avances en materia económica son, antes que nada, consecuencia del proyecto político más amplio de la reforma del Estado que (...) implica una nueva distribución de responsabilidades y prioridades tanto para éste como para la sociedad”¹⁰. En consecuencia, la Reforma del Estado era un elemento básico de esa estrategia de modernización y cambio estructural, la cual tenía como objetivo central transformar al Estado para hacerlo más eficiente, menos propietario y capaz de satisfacer las demandas de la población.

En este contexto de transformaciones profundas en México, se puede proponer que las primeras reformas estructurales fueron el resultado de la exigencia de reestructurar la deuda externa del país. La apertura comercial de México en 1986 fue demandada por los acreedores como condición para las reestructuraciones de la deuda externa del país en ese momento. De igual forma, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari instrumentó el cambio estructural de la economía mexicana para signar un acuerdo de reestructuración de la deuda con la banca internacional.

Por otro lado, se puede establecer que la reestructuración de la deuda externa era fundamental para la viabilidad de las reformas estructurales propuestas por Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas. Es decir, sin la reestructuración de la deuda externa no era posible la modernización

⁸ En la próxima sección se examinan ampliamente las reformas denominadas de primera y segunda generación.

⁹ Rebolledo (1993), p., 115.

¹⁰ Rebolledo (1993), p., 116.

de la economía, donde la inversión extranjera tendría la posibilidad de invertir en las empresas gubernamentales privatizadas.

Por lo tanto, las reformas estructurales (la liberalización comercial, la privatización de empresas públicas, la reforma del estado, la apertura de la cuenta de capital, la liberalización financiera, etc.) tuvieron como objetivo principal afrontar el problema del endeudamiento. La atención de las necesidades sociales y el enfrentar a un mundo más competitivo, supuestamente los objetivos de las reformas, eran básicamente un artificio retórico. Modernizar y liberalizar la economía para pagar la deuda externa era el objetivo no declarado explícitamente.

Las siguientes tres citas de funcionarios gubernamentales importantes del gobierno de Salinas son muy elocuentes y apoyan el planteamiento anterior:

“(...) El saneamiento de las finanzas públicas junto con la reforma estructural de la economía, constituyen la condición necesaria para lograr una negociación exitosa de la deuda externa (...) Entre mayores sean los esfuerzos realizados en la reforma estructural, mejores serán los términos y condiciones de las reestructuraciones”¹¹.

“(...) La renegociación [de la deuda externa] del 89/90 validó un espléndido esfuerzo que México emprendió desde 1982-83 y sentó las bases para la revolución macro y microeconómica llevada a cabo por la administración del presidente Salinas”¹².

“(...) la condición sine qua non para dar una base firme a los propósitos de reducir la inflación y reanudar el crecimiento fue renegociar la deuda externa”¹³.

Por otra parte, discutir asuntos económicos exige, cada vez más, plantear el tema de la política internacional y nacional. Con respecto a la primera, en las últimas décadas, las políticas de Washington han buscado

¹¹ Gurría (1993), pp., 216 - 217

¹² Gurría (1993), p. 206.

¹³ Rebolledo(1993), p. 117.

construir un sistema mundial abierto a la penetración económica y el control político por parte de los EUA sin tolerar rivales ni amenazas¹⁴. Las reformas estructurales impuestas a los países con mercados emergentes son parte importante de esa política general estadounidense.

En relación a la política local, los promotores de las reformas estructurales de primera generación requerían de un sistema político fuerte para instrumentar las reformas con prontitud y eficacia. Ellos necesitaban de un control efectivo de los procesos políticos fundamentales para impedir que la sociedad se organizara y presentara una resistencia sólida a los cambios estructurales que implicaran efectos económicos y sociales negativos.

En la mayoría de los casos, los impulsores de las reformas contaron con esa clase de sistema político fuerte. Guillermo Ortiz Martínez ilustra fehacientemente la facilidad con la cual los gobiernos de las economías con mercados emergentes instrumentaron las reformas:

“(…) la mayor parte de las reformas de primera generación requerían en muchos casos tan sólo de la voluntad de la autoridad para su ejecución. Un decreto bastaba para dismantelar las medidas de control de cambios y el control del déficit descansaba en la firmeza del control del gasto público. Además, en muchos casos los gobiernos contaron con un entorno político que les permitió avanzar rápidamente en introducir cambios con consecuencias profundas en el sistema económico (...)”¹⁵.

En general, el gobierno mexicano instrumentó las reformas estructurales sin grandes problemas, sólo en algunas ocasiones enfrentó algunos obstáculos marginales. Este fue el caso de la reprivatización bancaria durante el régimen de Salinas. Los argumentos adelantados por su gobierno para reprivatizar los bancos no fueron completamente aceptados por todos los grupos políticos. Por ello, Salinas tuvo que negociar y concertar políticamente. Su gobierno llegó a un acuerdo con el Partido de Acción Nacional (PAN), a través de la fracción parlamentaria del Partido

¹⁴ Chomsky (2003), p., 27.

¹⁵ Ortiz (2003), p., 17.

Revolucionario Institucional (PRI) que fue signado el 11 de mayo de 1990. Firmado ese convenio político entre esos partidos, sólo faltaba la votación en la Cámara de Diputados para la aprobación del proyecto de decreto sobre las reformas a los Artículos 28 y 123 de la Constitución, proyecto necesario para la reprivatización bancaria. El gobierno de Salinas no necesitaba más, el Senado de la República estaba prácticamente controlado por el PRI, al igual que las legislaturas estatales¹⁶.

Por otro lado, si los promotores de la reestructuración económica de los países con economías emergentes exigían cambios políticos específicos en esos países, estas transformaciones políticas se realizaban. Por ejemplo, los impulsores de las reformas económicas en México requirieron de un sistema político democrático para justificarlas. Para alcanzar ese objetivo necesitaron de una reforma electoral, la cual se diseñó y se puso en práctica. Esta reforma electoral instrumentada por el gobierno de Salinas, sin embargo, fue muy limitada, el control de los procesos electorales siguió bajo el control del poder ejecutivo y de su partido político, el PRI. En realidad, Salinas reaccionaba a las presiones pero nunca deseó democratizar a México, ya que alardeaba de que él no cometería el error de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas de reformar simultáneamente la política y la economía¹⁷.

En general, las reformas estructurales han operado negativamente sobre los procesos democráticos. Noam Chomsky indica que la liberalización financiera que inauguró la era neoliberal en la década de 1970 redujo las posibilidades de elección democrática, trasladando las decisiones a manos de un «Senado virtual» de inversores y prestamistas, los cuales realizan referendos continuamente sobre las políticas económicas y financieras tanto de las naciones en vías de desarrollo como en las desarrolladas¹⁸.

¹⁶ Ortiz (1994), pp., 86-88.

¹⁷ México recibió también fuertes presiones externas para que se diera en el país un bipartidismo con el PRI y el PAN. Ante los fraudes electorales cometidos por el PRI, el PAN adoptó una defensa más activa y buscó el apoyo en el extranjero. Este partido estaba dispuesto a aceptar respaldos de los grupos conservadores de Estados Unidos de América (en particular del Partido Republicano) donde se veía con aprecio un bipartidismo en México.

¹⁸ Chomsky (2003), p., 200.

Un claro ejemplo de lo anterior es el caso de algunos bancos centrales de los países en desarrollo, supuestamente independientes, los cuales, la mayoría de las veces, expresan principalmente las perspectivas y los intereses de los grupos financieros al carecer los bancos centrales de representatividad social. De esta manera, si se confían las decisiones relativas a la política monetaria a un banco central controlado por intereses financieros, o se ordena al banco central que centre la atención únicamente en la inflación, los resultados están respondiendo a los intereses financieros y no a los intereses de la sociedad en su conjunto.

Lo mismo es cierto para otras políticas neoliberales: la privatización, por ejemplo, reduce el campo de las opciones democráticas posibles, de forma grave en el caso de la privatización de «servicios», que ha dado lugar a una gran oposición popular. Incluso en estrictos términos económicos, los programas de privatización fueron impuestos con muy poca evidencia empírica, si acaso había, o bases teóricas sólidas¹⁹.

En ese contexto es importante señalar las precisiones de Joseph Stiglitz en torno al concepto de democracia. Para Stiglitz:

“(…) la democracia en el verdadero sentido de la palabra es algo más que la mera democracia electoral. La verdadera democracia supone la participación en la toma de decisiones del país, y entre las decisiones más importantes están las que repercuten en mayor medida en la vida de la gente: las decisiones económicas. Sin embargo, en el marco de las reformas orientadas al mercado, mucha gente del mundo en desarrollo considera que ha sido estafada. Es posible que pueda votar, pero se le ha privado del derecho a ser oída en otros aspectos esenciales. Después de venderle la democracia, le dicen que las decisiones fundamentales, relativas a la política macroeconómica (...) son demasiado importantes como para dejarlas libradas a los procesos políticos democráticos (...)”²⁰.

La transformación económica y financiera en México, en los 1980 y 1990, fue abrumadora por la amplitud, la profundidad y la velocidad de los cambios. Por ello y por la fuerte promoción que de las reformas es-

¹⁹ Chomsky (2003), p., 201.

²⁰ Stiglitz (2003), p., 14.

tructurales hicieron los medios masivos de comunicación, la mayoría de la población aceptó la imposición de esos cambios trascendentales. Además, algunas acciones del Estado (control y represión de las fuerzas políticas opositoras a la transición, ubicadas en algunos partidos y sindicatos) inhibían el cuestionamiento crítico de la sociedad mexicana sobre las importantes reformas económicas que se estaban instrumentando.

No obstante todo lo anterior, el experimento enfrentó serias dificultades que desembocaron en una crisis financiera en 1994-1995 que las élites económicas y políticas de México percibieron como un alto temporal del proceso de conexión de México y EUA mediante el régimen de libre mercado estadounidense.

Sin embargo en México, la construcción del libre mercado ha infligido daños sociales y políticos enormes con pocos beneficios para la economía en su totalidad, si es que éstos han existido. Se acrecentaron las desigualdades económicas y sociales de la que desde hace mucho tiempo era una de las sociedades más desiguales del mundo.

Los efectos de la reforma del mercado en México han sido perversos, incluso desde un punto de vista estadounidense. Debe suponerse que el principal interés de EUA en México es mantener la estabilidad política del país. Sin embargo, las políticas neoliberales han convertido a México, que era un país latinoamericano excepcionalmente estable, en un país inestable que enfrenta a un futuro político demasiado problemático. En este sentido, la filosofía económica que ha guiado a la política estadounidense reciente ha operado en contra de los intereses estratégicos de los propios EUA.

No puede saberse adónde irá a parar el Estado mexicano en su despertar del neoliberalismo. No es previsible un regreso al nacionalismo económico del pasado. En México, quizás más claramente que en cualquier otra parte, las políticas de libre mercado han fracasado de una manera ostensible, pero han dejado pocas opciones positivas a la sociedad que arrasaron.

Para concluir esta sección puede señalarse que en México, Nueva Zelanda y el Reino Unido el libre mercado operó como una tenaza que apretó a las clases medias, enriqueció a una pequeña minoría y aumentó el número de excluidos. En cada uno de esos países, los partidos que aplica-

ron políticas neoliberales han perdido poder o se han derrumbado. Es decir, estas políticas infligieron serios daños a los vehículos políticos a través de los cuales fueron aplicadas. En el marco de este proyecto político de libre mercado se usaron sin escrúpulos los poderes del Estado, se corrompió y se deslegitimó a las instituciones estatales, se disolvió o destruyó la coalición política que inicialmente le dio apoyo, se dividió a las sociedades y sus secuelas marcaron los términos dentro de los cuales los partidos de la oposición fueron obligados a operar. Los experimentos provocaron un cambio irreversible en las sociedades. El libre mercado transformó a todas estas economías y políticas más allá de toda posibilidad de retorno.

3. Las reformas estructurales y el consenso de Washington

En esta sección se presenta una propuesta de reformas estructurales que puede ser aceptable para todos los países en términos de eficiencia económica, equidad y progreso social. Asimismo, se describe la propuesta de política estructural del Consenso de Washington. Por último, se comparan ambas propuestas para establecer su relación con el proyecto político de un mercado libre global.

De acuerdo a la primera propuesta, las reformas estructurales pueden definirse como la modificación sustantiva de las instituciones, leyes, normas, reglas, costumbres, que son las que definen en sentido amplio la estructura económica y condicionan el comportamiento de los agentes económicos, sus expectativas y motivaciones, al establecer los derechos, incentivos y deberes que las enmarcan y orientan hacia unos resultados sociales que se consideran convenientes²¹.

Según esta definición, las reformas estructurales no sólo persiguen la eficiencia económica, sino también tienen como propósito alcanzar ciertos resultados de equidad y progreso social, aspecto clave en el análisis de las reformas propuestas por el Consenso de Washington.

Por otro lado, un examen somero de los objetivos inmediatos y de largo plazo de una política económica estructural aceptable permitirá observar que algunos de ellos no coinciden con los objetivos implícitos

²¹ Fernández, Parejo y Rodríguez (2002), pp., 100-101.

en las reformas estructurales de primera y segunda generaciones propuestos por el Consenso de Washington, las cuales se intentará relacionar con el proyecto de un mercado libre global.

En general se considera que en la política económica estructural existen dos grandes grupos de finalidades: sus metas inmediatas y sus objetivos últimos²². Entre las metas inmediatas de la política estructural destacan las siguientes:

- a. Impulsar el crecimiento de la producción y el empleo; reducir los costos de los ajustes a los desequilibrios macroeconómicos y a las eventuales perturbaciones externas, a través del *reforzamiento de la flexibilidad de las economías nacionales*.
- b. Contribuir a la reducción del desempleo más directamente, *mejorando el funcionamiento del mercado de trabajo*.
- c. *Facilitar, en general, el correcto funcionamiento de los mercados de bienes y servicios*, a través de la mejora de la emisión de señales por éstos, del aumento de la capacidad de quienes participan en ellos para reaccionar ante dichas señales y de la eliminación de las distorsiones y limitaciones existentes en ellos, que son producto generalmente de las intervenciones del sector público.
- d. Mejorar la eficacia en la asignación de los recursos productivos, a través de *la cesión de mayores grados de libertad al funcionamiento de los mercados*, del fomento de la competencia y del mantenimiento de su estabilidad.
- e. Aumentar también la eficiencia y dinamismo de las economías nacionales, eliminando los obstáculos estructurales que frenan el crecimiento de la productividad.
- f. *Eliminar las barreras comerciales* e incrementar la competitividad internacional de las empresas nacionales, que resulta el mejor medio de aumentar al máximo su eficiencia y de favorecer su adaptación a los cambios.
- g. Contribuir a generar condiciones más favorables tanto para las empresas como para los consumidores, garantizando que el marco legal y reglamentario en que se asientan sus actividades funcione de manera justa y eficiente.

²² Fernández, Parejo y Rodríguez (2002), pp., 114-115.

- h. Buscar la equidad y el progreso social. Los objetivos económicos y los sociales son elementos complementarios de una estrategia de reforma estructural, ya que las reformas no responden sólo a razones de eficiencia económica.
- i. Optimizar la distribución de la renta, tanto a nivel personal como territorial, y a mejorar el medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos.

Como puede apreciarse, los objetivos inmediatos de este tipo de reformas estructurales buscan un equilibrio entre la eficiencia económica y el progreso social. Estos objetivos indican la importancia de una mayor flexibilización de los mercados, sin menoscabo de la equidad y el bienestar social.

En cuanto a los objetivos últimos de esta política económica estructural, estos coinciden, en parte, con los de la política económica estabilizadora, en cuanto que la política estructural también pretende reducir la inflación, combatir el desempleo y controlar los desequilibrios de la balanza de pagos, además de intensificar el crecimiento de la producción real de la economía.

Sin embargo, la política estructural también se plantea objetivos últimos más cualitativos, que escapan del ámbito de interés inmediato de las medidas coyunturales, como mejorar la distribución de la renta y la riqueza nacionales, mejorar la asignación de los recursos disponibles, aumentar la eficiencia en el uso de éstos con carácter permanente, mejorar la calidad de vida de los individuos, e incluso fomentar la solidaridad y la justicia social y económica.

Por lo que respecta al Consenso de Washington, John Williamson señala que la historia del Consenso data de 1989, cuando la prensa estadounidense aún comentaba la poca disposición que tenían los países de América Latina para emprender las reformas que les permitiría salir de la crisis de la deuda. Williamson redactó el documento donde enumera 10 reformas de política económica que casi todos en Washington consideraban necesario emprender en América Latina en ese momento. A este programa de reformas lo denominó Consenso de Washington²³.

²³ Williamson (2003), p., 10.

Según Velasco y Navia, las principales políticas del consenso de Washington original o reformas estructurales de primera generación son las siguientes²⁴:

Liberalización financiera, apertura a la inversión extranjera directa, privatizaciones, desregulación, seguridad para los derechos de propiedad, tipos de cambio unificados y competitivos, liberalización comercial, disciplina fiscal, reorientación del gasto público y reforma fiscal.

De acuerdo a esta clasificación, las primeras seis reformas están estrechamente relacionadas con los mercados financieros. Las políticas 6 y 7 están vinculadas con la apertura comercial de los países con mercados emergentes y las tres últimas con la estabilidad macroeconómica.

Inmediatamente, lo que destaca es la ausencia de cualquier política relacionada con el bienestar social, ya que todas ellas están orientadas hacia la liberalización de los mercados y el cumplimiento de los compromisos financieros de los países con mercados emergentes. Esta orientación hacia la liberalización de los mercados está en sintonía con los objetivos del proyecto político de un mercado libre global.

Por otra parte, las políticas del Consenso de Washington ampliado o reformas estructurales de segunda generación son las siguientes:

1. Reforma legal y política.
2. Creación y fortalecimiento de instituciones regulatorias.
3. Combate a la corrupción.
4. Flexibilidad del mercado laboral.
5. Ingreso a la Organización Mundial de Comercio.
6. Establecimiento de códigos y normas financieras.
7. Apertura prudente y racional de la cuenta de capital.
8. No implementación de regímenes de tipo de cambio intermedios.
9. Creación de redes de seguridad social.
10. Políticas de reducción de la pobreza.

²⁴ Velasco y Navia (2002).

Las reformas 1 a la 5 están orientadas a consolidar las políticas estructurales iniciales. Las políticas 6, 7 y 8 no son estrictamente reformas, sino sólo cambios que también son necesarios para que funcionen adecuadamente las políticas del consenso original. En particular, ellas tienen el objetivo de moderar la inestabilidad macroeconómica y bancaria producida por la primera oleada de reformas financieras. Finalmente, la 9 y 10 son una tibia preocupación por los efectos económicos y sociales de las reformas estructurales sobre la población de los países con economías con mercados emergentes.

En la anterior clasificación se puede observar que solamente en la propuesta de reformas estructurales de segunda generación, se contemplan los aspectos de la pobreza y la seguridad social, pero no temas fundamentales como la distribución del ingreso y la riqueza, el medio ambiente y la justicia social y económica. *Esto puede explicarse, en cuanto el proyecto político de creación de un mercado libre global no tiene como objetivos esos temas.*

4. El proyecto de un mercado libre global y la liberalización financiera

Esta sección tiene dos finalidades: resaltar la importancia de la liberalización financiera para el proyecto de un mercado libre global y señalar sus resultados, que son los resultados de este proyecto.

La desregulación financiera ha sido diferente en el contenido, en la secuencia y en la premura al implementarla en cada país. Sin embargo, esta reforma siempre implicó la liberalización de las tasas de interés y la distribución del crédito. En un gran número de países, entre ellos México, se abrió la cuenta de capital, se privatizó a los bancos estatales, se otorgó la autonomía al banco central y se descuidó el establecimiento de una reglamentación y una supervisión bancaria coherente con la desregulación. Es decir, en la evolución hacia un sistema libre de mercado, se adaptaron, con rezagos y riesgos, los sistemas legales y regulatorios al nuevo contexto.

Para algunos analistas, la desregulación se originó en una serie de factores estrictamente financieros: el elevado costo que implicaba el uso del sistema financiero como instrumento de desarrollo promovido por el

Estado; el deseo de abaratar y mejorar las operaciones financieras, y la creciente dificultad de recurrir a controles de capital en un mundo cada vez más integrado desde el punto de vista del comercio, los viajes, la migración y las comunicaciones²⁵.

De acuerdo a lo que se ha planteado en esta investigación, esa explicación es muy discutible. Primordialmente, la postura del autor de este texto, sostiene que la liberalización financiera actual puede considerarse como una parte fundamental de la liberalización económica global, siendo sus objetivos básicos: acelerar la integración de los países con mercados emergentes en una economía de mercado libre global y promover el papel del mercado (minimizando el rol del Estado) en la determinación de quién otorga y obtiene el crédito y a qué precio.

De este modo, en los países con mercados emergentes, entre ellos México, la liberalización financiera a finales de los ochenta y los noventa fue parte esencial de un avance general hacia una mayor intervención de los mercados en las estructuras económicas y sociales, el cual en la mayoría de los casos fue aceptado por esos países debido a las condiciones económicas y políticas adversas que enfrentaban. De hecho, la desregulación financiera puede considerarse como la punta de lanza del avance de los mercados libres en la vida social y, considerando sus efectos, la infamia más sofisticada y devastadora de los países desarrollados en contra de los países con mercados emergentes²⁶.

Al respecto Joseph E. Stiglitz señala que la reciente presión para liberalizar el mercado financiero y de capital en los países en desarrollo (que encabezaron el FMI y el Tesoro estadounidense) es un ejemplo claro de ideología e intereses particulares que se hacen pasar por ciencia económica y política. Se dieron pocos desacuerdos en que muchos países tenían normas que no fortalecían su sistema financiero ni promovían el crecimiento económico, las cuales quedó claro que debían retirarse. Pero esas instituciones financieras fueron más lejos, con consecuencias desastrosas para países que siguieron sus consejos, como evidenció la reciente

²⁵ Zaghera, Nankani y Gill (2006), p., 10.

²⁶ Esta hipótesis sobre los efectos de la liberalización financiera será considerada con profundidad en futuros trabajos de investigación, en este documento sólo se mencionan algunos efectos generales.

crisis financiera global. Pero incluso antes de estos episodios, había pruebas de que tal liberalización impondría enormes riesgos a un país, y que dichos riesgos los correrían de forma desproporcionada los pobres²⁷.

La experiencia reciente en los países con mercados emergentes indica que la liberalización financiera implica un grave peligro para ellos. En primer lugar se tiene que la liberalización incrementa la fragilidad financiera y el deterioro del desempeño económico, lo cual agudiza la inestabilidad económica, social y política.

La desregulación promovió el desarrollo de las instituciones financieras de los países desarrollados, pero no de las instituciones de los países con mercados emergentes. La liberalización no implicó un desarrollo financiero local, ésta se tradujo en la pérdida de un segmento importante del sector financiero. Con ella, se desplazó a las instituciones locales del control financiero de sus economías a favor de las instituciones extranjeras. Y teniendo en cuenta que los objetivos de las corporaciones financieras internacionales difieren de los objetivos nacionales, *se generó una restricción financiera para el crecimiento económico de los países emergentes*²⁸.

Invariablemente, el proceso de reforma afectó, sustituyó y suprimió a un gran número de instituciones financieras de los países con mercados emergentes. No obstante que se argumentó que con la liberalización se tendría acceso a mayores recursos que fortalecerían a los mercados financieros locales. Asimismo, los instrumentos convencionales de la política financiera también se vieron drásticamente afectados. La experiencia de los países con mercados emergentes también ha mostrado que la liberalización financiera amplía la desigualdad económica entre sectores, regiones y grupos de ingreso, al interior de los países emergentes.

Por otro lado, existe un riesgo político peligroso con la liberalización financiera. La desregulación tiende a disminuir las capacidades de los Estados para defender la integridad de la nación y la soberanía. Es decir, la inestabilidad financiera y la desigualdad económica, provocadas

²⁷ Polanyi (2003), Prólogo escrito por Stiglitz, p., 11.

²⁸ Se había pensado que la incorporación de la banca extranjera con ventajas competitivas y facilidades de fondeo contribuiría positivamente a la inversión y producción nacionales.

por la liberalización, se convierten en una seria amenaza para la integridad y la soberanía de una nación. Además, la disminución de la capacidad de los Estados para manejar los eventos económicos y financieros acelera el descrédito sobre el papel de los Estados en la sociedad.

La liberalización financiera en México y Nueva Zelanda, por considerar dos casos, abrió sus economías a los flujos de capital desregulados, lo que confirió al capital transnacional un poder de veto efectivo sobre la política económica. Cuando se observaba que las políticas públicas podían afectar la competitividad, las ganancias y la estabilidad económica, se neutralizaban con la amenaza de la fuga de capitales. Por ello, las reformas neoliberales, en particular las financieras, se volvieron políticamente irreversibles. La dependencia financiera de los países con mercados emergentes con respecto a los mercados de capitales mundiales excluye la posibilidad de alguna política económica alternativa.

Por lo tanto, ya que la meta de la liberalización financiera es separar de manera irreversible la política neoliberal del control democrático de la vida política, no sólo se desmantelaron, abandonaron o invirtieron los objetivos de las políticas públicas anteriores, sino que se eliminaron como posibles opciones de la práctica democrática.

Conclusión

Considerando todo lo presentado en esta investigación se puede afirmar que el análisis del proyecto político de un mercado libre global contribuye sustantivamente a la comprensión de las reformas estructurales en los países con mercados emergentes, en particular de la liberalización financiera. Este análisis coadyuva a entender la naturaleza, el origen, la dinámica y las consecuencias de las reformas estructurales.

Asimismo se puede concluir, por los elementos presentados a lo largo del estudio, que las reformas estructurales implementadas en los países con mercados emergentes tienen su sustento intelectual en el proyecto de un mercado libre global, y, por lo tanto, las implicaciones de las reformas son las implicaciones del proyecto.

Por último, también puede aseverarse que la liberalización financiera constituye el elemento central para sostener la viabilidad de un mercado libre global, ya que ha anulado o aminorado las resistencias que anteriormente había encontrado el proyecto en el siglo XIX. Sin embargo, al llevar el proyecto a un estadio más avanzado, los peligros que éste implica para la sociedad mundial son mayores e impredecibles.

Bibliografía

- Chomsky Noam (2003). *Hegemonía o Supervivencia. El Dominio Mundial de Estados Unidos*, Grupo Editorial Norma.
- Fernández Díaz Andrés, Parejo Gámir José Alberto y Rodríguez Sáiz Luis (2002). *Política Económica*, Tercera Edición, McGraw Hill.
- Gilpin Robert (2001). *Global political economy*. Princeton University Press.
- Grey, John (2000). *Falso Amanecer. Los Engaños del Capitalismo Global*, Paidós, Estado y Sociedad, número 74, Barcelona, España.
- Gurría, José Ángel (1993). *La Política de la Deuda Externa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ortiz Martínez Guillermo (1994). *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____. (2003). *La Fatiga de la Reforma*, Finanzas & Desarrollo, FMI, septiembre de 2003.
- Polanyi Karl (2003). *La Gran Transformación. Los Orígenes Políticos y Económicos de Nuestro tiempo*, FCE, México.
- Rebolledo Juan (1993). *La Reforma del Estado en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Stiglitz Joseph E (2003). “El Rumbo de las Reformas. Hacia una nueva Agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL 80*, Agosto de 2003, Págs. 7-40.
- Velasco Andrés and Navia Patricio (2002). *The Politics of Second Generation Reforms in Latin America*. Draft Revised October 18, 2002. <http://ksghome.harvard.edu/avelasco/research.html>

Williamson John (2003). *No Hay Consenso*. Finanzas & Desarrollo (FMI), Septiembre de 2003.

Zagha Roberto, Nankani Gobind y Gill Indermit (2006). *Repensar el Crecimiento*. FMI, Finanzas y Desarrollo, marzo de 2006, texto de James Hanson.