

Programa para una hegemonía benévola



C. Fred Bergsten, et al.

The United States and the World Economy Foreign Economic Policy for the Next Decade

Instituto de Economía Internacional,
Washington, 2005, 488 págs., US\$26,95 (tela).

EN momentos en que se intensifica la propaganda contra la globalización, es reconfortante leer un libro firmemente comprometido con el multilateralismo y el libre comercio. A diferencia de los opositores al proteccionismo, los autores se basan en un análisis serio y en convincentes datos empíricos. Concentran sus observaciones en el interés nacional de Estados Unidos, pero dedican además justificada atención a las necesidades e inquietudes de otros países. El libro cumple cabalmente con la promesa, implícita en su título, de esbozar un programa para la política económica externa de Estados Unidos en la próxima década.

Fred Bergsten identifica tres importantes desafíos en el corto plazo: el importante déficit de la cuenta corriente, el problema energético y la liberalización del comercio. El desequilibrio de la cuenta corriente plantea la posibilidad de un ajuste brusco, que supondría un alza de la inflación y de las tasas de interés en Estados Unidos y una abrupta caída del dólar. En la primera mitad de los años noventa se lanzó una advertencia similar, pero los peligros no se materializaron. La apreciación del dólar se revirtió ya más avanzada la década, Estados Unidos mejoró su posición externa y la temida “depreciación desordenada del dólar” nunca se produjo. En cierta

medida, estos hechos reflejaron la reducción del déficit presupuestario de Estados Unidos. Como Bergsten y Michael Mussa acertadamente observan, el déficit fiscal absorbe ahorro interno, eleva las tasas de interés y atrae ahorro extranjero. Así sucedió en la década de 1980 y el planteo resulta hoy todavía más cierto. No obstante, el argumento de que el capital fluye hacia Estados Unidos por ser este un refugio atractivo para los inversionistas extranjeros es igualmente atendible.

Las soluciones recomendadas por Mussa son ineludibles. Estados Unidos debe reducir su déficit presupuestario y sus principales socios deben incrementar la demanda interna en relación con el producto. Además, China y otros países asiáticos deben dejar de intervenir para mantener sobrevaluado el tipo de cambio y deben contribuir al proceso de ajuste internacional. Menos convincente es el llamado de Bergsten a tomar

“medidas cambiarias”, como una intervención coordinada e incluso la fijación de “zonas meta”. Los intentos anteriores de fijar el tipo de cambio han resultado costosos y no parece lógico propugnar un tipo de cambio nominal rígido para los países avanzados, que hoy aplican un régimen de flotación, al tiempo que se lo condena en el caso de China y otros países de mercados emergentes.

El segundo tema es la amenaza de un alza de los precios de los combustibles. Philip Verleger advierte que las actuales presiones sobre el mercado energético mundial indican una “tormenta en ciernes” y exigen medidas urgentes. Las causas son una mayor demanda mundial al surgir China e India como grandes importadores, la inestabilidad política de varios países productores, existencias insuficientes, limitaciones de la capacidad de transporte y refinación, y una insuficiente conservación de energía por parte de los consumidores. El fuerte

¿Désptas o demócratas?

“ANALICE qué implican hoy los tres hechos siguientes en el caso de África. Actualmente todos los países de alto ingreso son democracias. En general, un ingreso más alto no suele generar más democracia. De alrededor de una docena de países inicialmente pobres que registraron un alto nivel de crecimiento desde 1960 y probablemente se encaminan hacia la riqueza, todos comenzaron —en el mejor de los casos— con un grado limitado de democracia.”

Esta pregunta de examen es una pesadilla para los universitarios y una paradoja que es de esperar desvele a los responsables de formular políticas. ¿Habría que responder, a la manera tradicional, que el desarrollo requiere primero una autocracia y luego democracia solo una vez que hayan aumentado los ingresos? ¿O debería darse un salto de fe más moderno y afirmar que si se construye la democracia vendrán los inversionistas y se irán los terroristas?

El libro es un elocuente y alentador intento de apoyar la posición moderna a favor de la democracia. Los autores

presentan argumentos contundentes contra la noción de que las autocracias favorecen el desarrollo en los países de bajo ingreso. La mayoría de esos regímenes fracasan, si se los mide tanto en términos del crecimiento medio que alcanzan como de su capacidad para superar las crisis. Aun aquellos autócratas que al comienzo buscan el crecimiento tienden a caer en hechos de corrupción y a permitir un excesivo rentismo y una escasa inversión productiva. Tras la muerte del mejor autócrata, sobreviene el diluvio.

Menos convincente es la presentación de los casos exitosos registrados desde 1960, muchos de ellos en Asia oriental. Es justo reconocer que los autores abordan frontalmente el tema, por ejemplo en el caso de China. Pero falta una clara definición a favor de uno u otro argumento. Es innegable que el rápido crecimiento de China no se debió a que el país fuera inicialmente democrático, y hasta ahora no ha generado democracia.

¿Qué hicieron China y otros países exitosos? Como los autores reconocen,

Camilla Andersen es redactora de “Críticas de libros”.

aumento de los precios de los combustibles previsto por el autor ya se ha concretado y en los modelos se proyecta que nuevos aumentos podrían afectar gravemente la economía de Estados Unidos.

Verleger está a favor de aplicar un impuesto a la gasolina en Estados Unidos, acompañado de una reducción de otros tributos internos, para reducir sustancialmente la demanda, pero sabe que los obstáculos políticos son considerables. Como alternativa, Estados Unidos podría fomentar la acumulación de existencias y la mejora de la capacidad de refinación y alentar la sustitución de los productos petroleros. Más importante aún, debería negociar un acuerdo internacional para estabilizar los precios mundiales.

El tercer tema es la liberalización del comercio. Scott Bradford, Paul Grieco y Gary Hufbauer afirman que la globalización ha traído grandes beneficios comerciales a Estados Unidos. Coinciden así con el consenso de los economistas en cuanto a que el comercio promueve la eficiencia, aprovecha las economías de

escala y permite la difusión de las innovaciones tecnológicas. Abona esta afirmación toda una serie de datos empíricos. Se estima que los beneficios logrados en la posguerra gracias a la liberalización del comercio ascienden a US\$1 billón en el ámbito mundial y a US\$600.000 millones (5% del PIB) en el caso de Estados Unidos.

Cabe esperar que en el futuro la liberalización genere beneficios considerables, especialmente en los servicios y la agricultura. Ambos sectores son particularmente importantes para Estados Unidos, y la agricultura tiene especial relevancia para los países en desarrollo. Pero para que la liberalización del comercio avance, Estados Unidos deberá ejercer un fuerte liderazgo. El Congreso deberá prorrogar el mandato de promoción del comercio —TPA, por sus siglas en inglés— para que las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha culminen con éxito, y volver a autorizar la participación del país en la Organización Mundial del Comercio. Estados Unidos tendrá además que resistir las presiones proteccionistas

internas, explicando claramente los beneficios de la liberalización comercial y ampliando la asistencia a quienes soportan los costos de la globalización.

Por último, el libro aborda otros importantes desafíos de política. Jan Boyer y Edwin Truman analizan la importancia creciente de las grandes economías de mercados emergentes —Brasil, China, India y Rusia— y proponen encararla mediante una estrategia de cooperación, que incluiría otorgarles a esos países una mejor representación en las instituciones financieras internacionales. Otros aportes se refieren a los países en desarrollo, el sistema monetario internacional y los problemas de la política inmigratoria de Estados Unidos. Todos los autores brindan un análisis exhaustivo de los temas tratados y sugerencias constructivas. Esta obra es de lectura imprescindible para todo interesado en las políticas internacionales.

Ernesto Hernández-Cata

*Escuela de Estudios Internacionales
Universidad de Johns Hopkins*



**Morton H. Halperin, Joseph T. Siegle
y Michael M. Weinstein**

**The Democracy Advantage
How Democracies Promote Prosperity
and Peace**

Taylor & Francis, Inc., 2004, 290 págs.,
US\$28,50 (tela).

en su mayor parte se concentraron en la exportación de manufacturas. De un modo u otro, alentaron al sector privado (nacional o extranjero) a fabricar primero productos sencillos, pagando bajos salarios, y con el tiempo pasar a productos de mayor valor agregado, pagando salarios más altos. Al mismo

tiempo, desarrollaron mejores instituciones económicas, como tribunales y otros mecanismos para resolver las diferencias contractuales. Bajaron las barreras de ingreso en toda la economía, para que las empresas más pequeñas pudieran operar como proveedores de exportadores más grandes. Algunos de ellos sí evolucionaron hacia un régimen democrático, pero otros no lo hicieron. En todos esos países surgió una clase media, que ha mostrado un fuerte interés en que la economía funcione aun mejor, aunque en otros casos a esa clase social no parece interesarle mucho la democracia.

Volviendo a la pregunta de examen, ¿cuáles son, entonces, las consecuencias en el caso de África? Muchos países africanos de bajo ingreso son ahora más democráticos y el crecimiento ha mejorado en el pasado decenio. Según advierten los autores, sin embargo, la democracia por sí sola no es suficiente. Muchas democracias nuevas tienen serios problemas de institucionalidad económica, particularmente altos niveles de corrupción. Al repasar la historia de los últimos cien años o más en América Latina, los autores demuestran cla-

ramente que las democracias no solo pueden desmoronarse bajo el peso del populismo y la mala gestión sino también que la “democracia” es a menudo una farsa. Los autores destacan con razón la necesidad de una democracia real, que obligue verdaderamente a rendir cuentas, y formulan propuestas constructivas para lograrlo. Desde que se pusieron de moda las elecciones “libres y limpias”, sin embargo, las élites han aprendido a “manejar” el proceso electoral mucho mejor y, lamentablemente, no les resulta demasiado difícil hacerlo. ¿Deberían entonces los países desarrollados colaborar enviando ingentes flujos de asistencia a los países pobres y más o menos democráticos? ¿Fortalecería esta estrategia a la clase media, impulsaría las exportaciones de manufacturas y mejoraría la calidad de las instituciones, como el Estado de Derecho? Compre el libro y saque sus propias conclusiones.

Simon Johnson

*Director Adjunto
Departamento de Estudios del FMI y
Ronald A. Kurtz, catedrático de la
Escuela de Gestión Empresarial Sloan,
Instituto Tecnológico de Massachusetts*

Para evitar las estampidas



John Williamson

Curbing the Boom-Bust Cycle Stabilizing Capital Flows to Emerging Markets

Instituto de Economía Internacional, Washington, 2005, 126 págs., US\$22,95 (rústica).

JOHN Williamson ofrece un excelente análisis de las causas y efectos de la volatilidad de los flujos de capital hacia los mercados emergentes. El autor sostiene que, en general, esa volatilidad ha tenido un efecto muy negativo sobre el desarrollo económico de los mercados emergentes. Desde comienzos de los años setenta, la afluencia “excesiva” de capital generó sobrevaluación del tipo de cambio, una baja tasa de crecimiento y repetidos ciclos de auge y recesión. Las frecuentes crisis de la balanza de pagos y del sistema bancario que acompañaron el cese repentino de esos flujos no solo han provocado graves recesiones en los mercados emergentes sino también cuantiosas pérdidas para los inversores y los prestamistas de los mercados maduros.

¿No deberían entonces los países de mercados emergentes prohibir lisa y llanamente las entradas de capital? Williamson insiste en que no hay una vía totalmente eficaz de frenar los flujos de capital por un período prolongado. Además, los países no deben olvidar que una cuenta de capital abierta les aporta ciertos beneficios. Primero, la afluencia de capital puede estimular la inversión global, ya que la inversión interna pasa a depender menos del ahorro interno. Lo preocupante, sin embargo, es que los mercados emergentes como grupo se han convertido en exportadores netos, más que importadores netos, de capital. Segundo, la afluencia de capital puede

contribuir a atenuar las variaciones del consumo cuando fluctúa el producto. Pero como ante el embate de un shock los mercados emergentes suelen perder acceso a los mercados, el autor tampoco considera que este efecto sobre el consumo eleve el bienestar de manera sustantiva. Tercero, gracias a las entradas y salidas de capital los residentes pueden reducir el riesgo diversificando sus carteras de inversión. Por último, las entradas de capital, si constituyen inversión extranjera directa (IED), pueden permitir que el país emprenda nuevas actividades creando acceso a los derechos de propiedad intelectual así como a nuevos servicios y productos financieros.

Minimizar la volatilidad

¿Qué pueden hacer los países si quieren beneficiarse de una cuenta de capital más abierta y al mismo tiempo minimizar el costo que entraña la volatilidad? Según Williamson, es posible reducir la volatilidad global modificando la composición de los flujos de capital, pasando de préstamos a participaciones de capital y, dentro de estas, de inversiones de cartera a IED. En cuanto a emitir deuda, se inclina decididamente porque los mercados emergentes lo hagan en gran medida en su propia moneda. Se debería desalentar la emisión de deuda en moneda extranjera por parte de empresas privadas de los mercados emergentes, ya que los descalces de monedas agravan la crisis.

Para evitar la exposición cambiaria, los bancos multilaterales de desarrollo deberían modificar sus prácticas crediticias, tomando préstamos en una moneda sintética cuyo valor estaría definido por una cesta de monedas de mercados emergentes y prestando a esos mercados en su respectiva moneda. A los bancos comerciales de todos los países se les debería exigir la constitución de provisiones en función de su experiencia histórica en materia de préstamos impagos.

Los países deben hacer su parte

Aunque Williamson considera que estas medidas moderarán la volatilidad de los flujos de capital, reconoce que no pondrán fin a los ciclos de expansión y recesión. Los mercados emergentes deberían entonces implementar políticas que aumenten su resistencia y capacidad de re-

cuperación ante la volatilidad. Primero, la deuda pública debería reducirse a un nivel que permita la expansión fiscal durante una recesión y la aplicación de una política monetaria anticíclica. Segundo, los países deberían evitar los tipos de cambio sobrevaluados y mantener un grado suficiente de flexibilidad cambiaria como incentivo para que quienes toman préstamos eviten el descalce de monedas. Tercero, los gobiernos deberían desarrollar mercados nacionales de bonos públicos y privados. Cuarto, deberían poder aplicar controles de capital cuando se produzcan entradas de capital en gran escala.

Si bien todas estas propuestas tienen sentido, algunas tienen más probabilidad que otras de ser implementadas. El mismo Williamson sugiere dar prioridad a un cambio en las prácticas crediticias de los bancos multilaterales de desarrollo y a que los mercados emergentes comiencen a emitir bonos en moneda nacional y bonos internacionales ligados al PIB.

¿Se reduciría sustantivamente la volatilidad con estas medidas? Si bien creo que servirían en períodos “normales”, no eliminarían los incentivos que mueven a los inversionistas internacionales a ser “los primeros en irse” durante una crisis. En el caso de los hogares y de las empresas, los mecanismos de quiebra contienen reglas para la oportuna recuperación de los recursos y contribuyen así a impedir que los incumplimientos tengan consecuencias excesivamente perjudiciales. Pero cuando un shock golpea un mercado emergente, el incentivo para anticiparse a los demás en la huida es mayor dada la percepción de que en esos mercados tales mecanismos son lentos, contrarios a los intereses de los acreedores y, en algunos casos, corruptos. En el caso de los gobiernos, la situación es aún más problemática: no existe un sistema de quiebra para ellos. En consecuencia, cuando un país no cumple con el servicio de su deuda, debe reestructurarla o incurrir en cesación de pagos. En mi opinión, si bien las políticas recomendadas por Williamson suavizarían el “efecto de estampida”, no compensarían por completo la falta de procedimientos internacionales de quiebra.

Donald Mathieson

Ex Jefe de División del Departamento de Mercados Internacionales de Capital del FMI