

JOSEPH STIGLITZ

El desarrollo no sólo es crecimiento del PIB

El prestigioso economista Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía en 2001, destaca por su posición crítica respecto a las organizaciones económicas internacionales, y por su análisis de los mercados con información asimétrica. Este texto pertenece a la conferencia que Stiglitz ofreció en la Corporación Financiera Nacional de Ecuador. En ella relaciona sus investigaciones teóricas en materia de economía con varios de los problemas del desarrollo, y hace una crítica al diseño de las teorías económicas convencionales.

En los últimos cincuenta años de historia económica hemos aprendido que el desarrollo sí es posible, pero ciertamente no es un proyecto con curso inevitable y predefinido. Los éxitos en el desarrollo han sido mucho más grandes que lo que cualquier persona hubiera anticipado hace cincuenta años: el Este asiático, China, Botsuana, por ejemplo, han crecido a niveles realmente admirables y no es raro que en esa parte del planeta se hable de un “milagro”. Pero también han existido evidentes fracasos en la mayoría de los países de África Subsahariana, donde el descenso del ingreso per cápita de las últimas décadas convive con numerosas enfermedades y conflictos civiles.

América Latina presenta un cuadro mucho más heterogéneo: han existido éxitos muy importantes, sobre todo en lo que se refiere a la democratización y estabilidad económicas. La hiperinflación que caracterizó el desempeño económico de la región en décadas anteriores ha sido contenida en la mayoría de los países. De igual manera, han existido fracasos importantes, sobre todo respecto a la elevada desigualdad en la distribución del ingreso, cuyo nivel en América Latina ha sobrepasado el de cualquier otra región (Rusia parece tener intenciones de competir en

Joseph Stiglitz es profesor de Economía y Finanzas en la Universidad de Columbia. En 2001 recibió el premio Nobel de Economía. De 1997 a 2000 fue economista jefe del Banco Mundial. Este texto es una versión editada de la conferencia publicada en la revista *Iconos*, marzo de 2002, N° 13, editada por FLACSO Ecuador

ese tema). El rápido crecimiento que se dio a inicios de los años noventa se ha desplomado a finales de la década, lo que ha dado lugar a varias formas de ver y entender las experiencias de América Latina.

Los triunfos, incluso hasta 1996, se produjeron gracias a algunas reformas permanentes: liberalizaciones y privatizaciones. Sin embargo, los críticos de estas reformas se preguntan si esto fue un crecimiento sostenible o solamente un caso de lo que se conoce como "alcance" (*catch-up*) al estado previo a la crisis de los años ochenta. Uno puede hacerse esta pregunta considerando que la década perdida de América Latina (los años ochenta) significó que todo el crecimiento anterior cayó en un abismo; pero, además, tomando en cuenta que cuando una economía ha atravesado por un extenso periodo sin crecimiento o de contracción económica, en el periodo siguiente las tasas de crecimiento son más altas que las normales simplemente por el proceso de alcance de restauración de los niveles anteriores a la crisis. Así, el éxito económico del inicio de los años noventa, desde la perspectiva de algunas personas, no fue más que alcanzar los niveles económicos de comienzos de la década de 1980. Luego, con la crisis financiera global de aproximadamente 1997, los pocos años de crecimiento de los años noventa bajo las doctrinas de crecimiento y liberalización llegaron a un agujero demoledor, y país tras país comenzaron a encarar recesión o situaciones peores.

Necesidad de nuevos marcos teóricos: asimetrías de información y mercados imperfectos

Ante el rápido crecimiento a principios de los años noventa —y del que no estamos seguros si responde a un alcance o al surgimiento de una nueva base de crecimiento—, y las experiencias de estancamiento en los últimos años de esa misma década, algunos se preguntan si fallaron las reformas o si es la globalización la que ha fallado en América Latina. Estas dos preguntas están muy vinculadas: el movimiento reformista estuvo en gran medida basado en la globalización y en la creencia de que las reformas tenían que estar orientadas a abrir los países al mundo porque así surgirían nuevas fuentes de crecimiento. Pero está claro que éstas no abrirían solamente nuevas fuentes de crecimiento sino también de inestabilidad. Realmente no conocemos las respuestas a estas preguntas y no las sabremos en los próximos años.

Lo que sí debemos tener claro es que al hacer juicios sobre estas experiencias y al tratar de obtener certeza sobre el rumbo de la economía, inevitablemente debemos respaldarnos en modelos de análisis (*frames*), en supuestos teóricos y en las experiencias obtenidas de distintos países, lo que nos ayuda a formarnos un juicio sobre qué políticas serían las más apropiadas para tener éxito.

Estas teorías son probadas y confirmadas de diversas formas. Mientras los economistas son fuertemente proclives al uso de modelos estadísticos, en otras disciplinas, como en la Astronomía, estos no son los únicos métodos para confirmar una teoría. Ideas como los agujeros negros y la teoría de la relatividad fueron confirmadas por una, dos o varias observaciones, y no realizando un test estadístico. Aquellas teorías —que cuentan con cierto consenso— que dicen que el

desempleo no existe o que un incremento en la oferta de trabajo automáticamente creará un aumento en la demanda, en mi opinión, no son persuasivas. A veces se pierde de vista que teorías de política económica basadas en tan malas teorías económicas son propensas a fallar. No debemos ver solamente las pruebas estadísticas para rechazar o adoptar los modelos teóricos. Si prestamos atención a temas como el desempleo, podríamos ver otros supuestos no incorporados en muchas teorías que se muestran muy lejos de la realidad, y que cualquier conclusión basada en ellas podría no ser confiable.

Para ilustrar estas deficiencias de los marcos teóricos tradicionales, permítanme contarles algo de mi trayectoria personal, que es la única forma en la que pude vivir y experimentar ciertos procesos. Yo crecí en Gary (Indiana, EEUU), una pequeña población ubicada en la orilla sur del lago Michigan. Gary es muy notable porque refleja el periodo de industrialización de EEUU. Fue fundada en 1906 como una ciudad productora de hierro y su desarrollo estuvo acompañado por el crecimiento de la industria minera y siderúrgica de EEUU, de tal forma que su historia refleja el crecimiento y el ocaso de la base industrial de mi país. Actualmente, Gary se encuentra aún habitada, pero su población se ha reducido considerablemente y se ha convertido en una ciudad relativamente pobre. Mientras crecí en este pueblo pude ver pobreza, discriminación y muchos otros problemas del sistema económico. En particular, observé que periódicamente había altos niveles de desempleo. Sin que sea su culpa, la gente perdía frecuentemente sus trabajos y no existía nada similar al "pleno empleo". Las teorías económicas que ignoraron estos fenómenos ignoraron la pobreza y la discriminación, negaron que estos fueran lo suficientemente evidentes, rechazaron que existiera el desempleo o afirmaron que no era importante. A mi juicio, estas teorías estaban cruelmente erradas.

Cuando comencé a estudiar Economía en el Massachusetts Institute of Technology (MIT), fue curioso porque mis profesores también estaban preocupados por la pobreza, la discriminación y el desempleo. Pero los modelos enseñados, las teorías sobre las que nos sosteníamos, eran estándar dentro de las teorías del equilibrio que habían dominado el pensamiento durante 450 años. Según dichas teorías no existía el desempleo, simplemente ignoraban su importancia. Sostenían que se podían separar los aspectos de igualdad y distribución de los de eficacia económica. La economía debía tratar básicamente sobre la eficacia y el crecimiento, y no debía preocuparse por otras dimensiones.

En los años sesenta, junto con George Akerlof, colega y compañero en el MIT, encontramos estas ideas y modelos realmente inaceptables. Sabíamos que algo estaba mal, que esas teorías no contemplaban una parte importante de la realidad de nuestras sociedades y de nuestro país. Pasamos muchas horas discutiendo sobre qué estaba mal. Sabíamos que varios supuestos estaban claramente errados, como por ejemplo que en competencia perfecta, en función del precio, la pendiente negativa de la curva de demanda da la posibilidad de vender tanto como uno quiera.

Identificamos unos supuestos en el modelo de competencia perfecta equivocados. Así, había otros problemas fundamentales con el modelo de mercados perfectos: en muchas circunstancias los mercados simplemente no existían. En algunos países los individuos no podían endeudarse, ni comprar seguros contra ries-

No debemos ver solamente las pruebas estadísticas para rechazar o adoptar los modelos teóricos

gos pese a que los estaban demandando. En algunos trabajos e investigaciones exploré las consecuencias de esta ausencia de mercados. Junto con David Newbery exploramos las consecuencias de la ausencia de mercados de riesgo para una liberalización del comercio, y mostramos que una de esas consecuencias — cuando hay mercados de riesgo imperfectos— era que la liberalización perjudicaría a todos.

Hoy, la importancia del riesgo está siendo reconocida mayormente. Por ejemplo, como una excepción a los contenidos de los reportes de desarrollo, hace un año el Banco Mundial entrevistó gente pobre y les preguntó cuáles eran los elementos de su vida que más les impresionaban. Como resultado, no solamente obtuvieron que a escala mundial la gente carecía de ingresos, sino que se referían repetidamente a la inseguridad; encarar inseguridad respecto a sus ingresos, respecto a la violencia, respecto a la salud, etc.

Los modelos que trabajamos durante ese periodo ponían énfasis en que, en ausencia de mercados arriesgados, una inusual apertura podría estar expuesta a altos grados de volatilidad y con esto provocar severos efectos en el bienestar de la sociedad, más de lo que la sociedad estaba dispuesta a aceptar. En estudios empíricos posteriores hemos confirmado esos resultados, entonces: ¿por qué no están presentes en los mercados? ¿por qué ninguna de esas ausencias de mercados de riesgo está contemplada dentro de los modelos teóricos tradicionales?

Todo apuntaba a que el supuesto de la información perfecta, uno de los más importantes pues había sostenido durante 150 años a los economistas del modelo tradicional, estaba equivocado. Evidentemente, los economistas no creían que la información era perfecta, pero era mucho más fácil escribir modelos que la asumían. Se esperaba que la economía real, en la que la información no era perfecta, fuera bien descrita por esos modelos. Esto no se basaba en ninguna teoría o conclusión empírica, solamente era una esperanza. De hecho, una de las conclusiones más importantes del trabajo que George Akerlof y yo hicimos fue enseñar que esa esperanza no es cierta, que inclusive pequeñas cantidades de imperfección en la información cambian el comportamiento de la economía. Por ejemplo, si la información es imperfecta la competencia será imperfecta; con competencia perfecta, si bajas tus precios puedes vender tanto como quieras; con información imperfecta, si bajas tus precios puede ser que tus clientes no lo sepan. Una de las aplicaciones de nuestro análisis era demostrar que aunque existieran muy pequeños costos de búsqueda de información, y aunque el mercado tuviera un gran número de empresas (competencia), los precios podrían estar mucho más cercanos al de monopolio que al precio estándar que los modelos de competencia predicen.

Es decir, nuestro trabajo sólo enfatiza en la importancia del marketing y el acceso a los mercados. Aún así, la teoría económica tradicional niega la importancia de los temas en los que muchas personas y escuelas de negocios piensan continuamente. En síntesis, la teoría de competencia imperfecta reta el supuesto de competencia perfecta y, por ende, el trabajo o las ideas desarrolladas en Princeton que argumentan y tratan de desarrollar mejores modelos de ésta.

Otro ejemplo: la teoría económica tradicional dice que nunca ha existido la restricción del crédito, que los países pobres pueden tener acceso a créditos tal como lo tienen los países ricos, y que las empresas nuevas tienen acceso al crédi-

to tal como lo tiene General Motors o grandes corporaciones. Esto parece muy poco realista.

Las teorías que hemos desarrollado sobre la información imperfecta explican, por ejemplo, por qué al haber restricción de crédito, y aunque existiera un exceso de demanda por créditos, los bancos simplemente no alzan la tasa de interés. La explicación es que al incrementar la tasa de interés los bancos sólo atraparían créditos arriesgados, aquellos que estarían deseosos de pagar la tasa de interés más alta con el mayor riesgo consecuente y la mayor probabilidad de no pago, en detrimento de aquellos que con una tasa de interés más baja aseguran el pago.

La teoría tradicional ha asumido que no existe el desempleo. Si éste no existiera nuestra vida sería muy aburrida porque, en cierto sentido, lo que siempre estamos tratando de hacer es mantenernos en acción. Pero como macro-economista debo decir que el desempleo es algo que todos los gobiernos del mundo afrontan. La Gran Depresión fue un evento real pese a que a algunas personas les gusta reescribir la historia y pretender que nunca ocurrió. Durante la Gran Depresión, en EEUU uno de cada cuatro trabajadores no tenía trabajo y no estaba disfrutando del ocio como afirma la teoría tradicional. En muchos casos, la idea del desempleo como ocio no era una explicación de economistas, pero las ideas y hechos que sucedían entre los economistas eran para avergonzarse. Sin embargo, en EEUU hay una gran escuela de pensamiento que trata de explicar el desempleo desde el punto de vista de cierto gusto por el ocio. Si fuera así, lo que sucedió en EEUU en 1933 es que cerca de la cuarta o quinta parte de la población decidió que disfrutaba más estando en casa que trabajando. Si esa es la perspectiva, por su puesto que no hay necesidad del gobierno del Estado ya que la gente simplemente quiere disfrutar del ocio: déjenlos disfrutar de hacer lo que quieran, es una forma más eficiente de manejar la economía. Pero mucha de esta gente no parecía muy feliz con todo su ocio: la tasa de suicidios y divorcios aumentó, y como parte de toda esa "alegría", surgieron algunas protestas por todo el mundo. Dicha situación difícilmente coincide con la teoría de que el desempleo era solamente un disfrute de ocio.

Por otro lado, las teorías sobre información asimétrica ayudaron a explicar por qué las empresas no rebajarían sus sueldos aunque hubiera un exceso de oferta de trabajo y, por ende, el desempleo pudiera convertirse en un fenómeno persistente. La información asimétrica mundial que George Akerlof y yo estudiamos es sólo un aspecto, aunque de los más importantes, de la información imperfecta. La información asimétrica se refiere a que algunas personas conocen más información que otras. Uno de los aspectos más importantes de estas teorías es que la información asimétrica puede ser creada: las empresas deliberadamente crean prácticas que tratan de incrementar la disparidad de información entre ellas y otras. Así, los administradores que tratan de volverse insustituibles en las empresas pueden tornarse difíciles de ser despedidos si incrementan la información asimétrica. Hay casos en los que el administrador del banco ha creado un sistema computacional que sólo él puede usar. Así, aunque el banco quiebre, no puede ser despedido porque de otra forma toda la información del banco desaparecería. Es importante enfatizar que las asimetrías de la información no sólo existen sino que en muchas ocasiones son creadas por el hombre.

Las asimetrías de la información no sólo existen sino que en muchas ocasiones son creadas por el hombre

Una de las principales implicaciones de esta línea de investigación es que el resultado más importante del pensamiento económico, la "mano invisible" de Adam Smith, que argumenta que los mercados competitivos por sí mismos apuntan a una eficiente colocación de recursos sin ninguna intervención estatal, está equivocada. El Gobierno y, en general, el Estado tienen una importante función. Los mercados competitivos con información imperfecta, y todos los mercados la tienen, no son necesariamente óptimos y existe un principio según el cual las intervenciones del Gobierno en el mercado mejoran el bienestar de cada miembro de la sociedad.

Actualmente, una corriente de investigación muy importante enfatiza que existen imperfecciones de información que también afronta el Gobierno. Pero no se trata de comparar un Gobierno idealista con un mercado imperfecto, sino de comparar Gobiernos con mercados, ambos encarando corrientes de información. Se trata de que existe un rol importante para el Gobierno en las economías nacionales.

Los errores del Consenso de Washington

Una de las razones por las que este particular grupo de resultados es tan importante para la economía del desarrollo es que debilita los fundamentos intelectuales del Consenso de Washington respecto a cómo deben desarrollarse los países —y que se tornaron predominantes en instituciones económicas internacionales en Washington y en la Tesorería de EEUU durante los años ochenta y noventa—. Cuando se debilitaron estos fundamentos intelectuales del Consenso de Washington, también lo hicieron sus recomendaciones de políticas.

Numerosas de estas políticas inspiradas en el Consenso de Washington tienen mucho sustento. Pero, ¿qué hay de los resultados? Por ejemplo, es obvio que los países no pueden crecer bien si experimentan hiperinflación; de ahí la importancia para los Gobiernos de implementar macro políticas anti hiperinflacionistas. Pero, ¿qué tan bajo hay que llevar los niveles de inflación si para ello hay que incrementar las tasas de interés a niveles muy altos y si con esto se está imponiendo un costo demasiado caro a la economía nacional, costo que excede el beneficio de la reducción de la inflación? Este es un ejemplo de que el efecto de los resultados es lo más importante. Hay un ápice de verdad en el énfasis del Consenso de Washington sobre el peligro de la inflación en exceso. El problema es que, frecuentemente, este hecho es llevado a extremo.

Quiero ilustrar las diferencias entre los puntos de vista del Consenso de Washington y los sugeridos por los nuevos modelos de la Economía —que difícilmente son "nuevos", ya que tienen 20 años de antigüedad, pero que en el mismo periodo en que éstas ideas eran desarrolladas para su aceptación en la academia, eran completamente ignoradas por el Consenso de Washington y, por ende, existía una gran divergencia entre la política por un lado y la investigación por el otro—. Me voy a referir a dos elementos en particular: las privatizaciones y el mercado financiero globalizado.

Las privatizaciones

Cuando se trata de trasladar una empresa del Estado al sector privado debe ser necesariamente para incrementar la eficiencia y la productividad. Pero, en *The Fundamental Theory of Privatization*, David Newbery y yo explicamos que, cuando hay información imperfecta, las privatizaciones no son eficientes. En muchos casos las privatizaciones han sido revertidas, como la de las carreteras en México. De igual manera, EEUU ha iniciado sólo una privatización en los últimos diez años y fue un desastre. Recuerdo una imagen de Reagan conversando sobre la mejor manera de llevar a cabo las privatizaciones y diciendo que Gran Bretaña estaba privatizando seis billones, que otros estaban privatizando tres billones y cosas por el estilo. Pero, EEUU sólo tenía un plan de dos billones en Texas. Finalmente, se propuso una privatización en la que nunca nadie hubiera pensado: la de la fabricación de bombas atómicas. En realidad, sólo privatizaron la fabricación de los principales ingredientes de la bomba atómica y, una vez eso, sólo es cuestión de consultar la web para saber cómo armarla. Esta privatización ha sido un desastre y ahora hay una corriente en el Congreso solicitando su nacionalización.

Además de estos, han existido otros problemas en relación con las privatizaciones. El primero de ellos se refiere a que cuando se privatiza un monopolio, algunas veces, la empresa es más eficiente que cuando era manejada por el Gobierno, pero para explotar a los consumidores: el resultado es que los precios suben y los consumidores no se encuentran en mejor situación. Un país africano privatizó un monopolio —obviamente con el apoyo del Banco Mundial—, y esto trajo consigo el incremento de los precios de las conexiones a internet, de tal forma que incluso la gente rica en las universidades no se lo podía permitir.

Un segundo problema tiene que ver con el desmantelamiento de las empresas. Este es especialmente grave en aquellos países donde las medidas de privatización han ido acompañadas de tasas de interés muy altas. La idea de la privatización era poner empresas en una base formal y proveer mejores incentivos para inversión y crecimiento. Muy a menudo, las empresas privatizadas, antes que crear riqueza, se dedican al desmantelamiento de sus activos. Esto se produce porque si las tasas de interés son altas a las empresas no les conviene invertir, y es más provechoso desmantelar los bienes que consiguieron baratos en privatizaciones signadas por la corrupción.

Un tercer problema tiene que ver con las estructuras de gobierno, con la dificultad de establecer las reglas que definan el manejo de las empresas públicas, quién toma las decisiones y quiénes están interesados en las resoluciones adoptadas. Estos problemas son verdaderos ejemplos de información. Aun con información perfecta, como es el caso de las viejas teorías económicas, los administradores no siempre toman las decisiones que maximizan el costo de la firma; nunca deciden algo simplemente pensando en el interés de la empresa. Los administradores de las empresas estatales deberían venderlas al más alto costo posible, pero en ocasiones están más interesados en conseguir su propio enriquecimiento que en el de los accionistas de la empresa (el Estado). Ya en las teorías modernas se reconoce que hay una distinción entre la administración y la propiedad de la misma. Así, muchas privatizaciones se dan bajo algunas estructuras legales ina-

Las fallas de las privatizaciones son consecuencia de los errores en la aproximación analítica a estos problemas, y tienen que ver con supuestos y marcos teóricos muchas veces instrumentalizados de forma tendenciosa

propiadas que necesitan llevar a cabo un desmantelamiento antes que la creación de riqueza como producto de la venta. Las experiencias en economías en transición respaldan fuertemente estas conclusiones. Cuando la privatización ocurre en países en los que las estructuras de gobierno son débiles, su impacto en el crecimiento económico es cero y, por otro lado, cuando existen fuertes estructuras de gobierno, puede darse un efecto positivo en el crecimiento económico.

Finalmente, la privatización ha sido frecuentemente asociada a la corrupción, tanto que en algunas partes del mundo ha sido llamada "robotización" (*roberization*). La idea simplista que está detrás de los enfoques de muchas instituciones económicas cuando explican a los países las ventajas de la privatización es: "si tienes las empresas estatales hay un riesgo real de que las personas que están en ellas sean corruptas y estén robando la riqueza del país". Y eso era indudablemente cierto, pero tenían una idea muy ingenua sobre el proceso político; lo que avizoraban era que después de haber realizado el sermón sobre la corrupción, el proceso político y la necesidad de iniciar el proceso de privatización, los responsables gubernamentales dirían: "aleluya, ahora entendemos que somos pecadores, pedimos perdón por haber pecado por tanto tiempo; ahora privatizaremos de tal manera que nunca más estemos tentados a pecar". Ese era el modelo. La realidad fue que ellos dijeron: "aleluya, ustedes nos han dado una idea que no habíamos tenido antes: ¿por qué compartir los beneficios de la corrupción con los futuros políticos? Ahora podemos tener toda la ganancia de la corrupción. En otras palabras, si privatizamos podemos robar, además del flujo, también el stock. Nos han dado un nuevo vehículo para la corrupción a un nivel tan alto que nunca se nos hubiera ocurrido antes, muchas gracias". Tras agradecer a las instituciones económicas internacionales el abrirles los ojos, estos grupos avanzan en el proceso de privatización.

Si los nuevos dueños, ahora particulares, hubieran iniciado un proceso productivo utilizando eficientemente los recursos, todo hubiera ido bien. Pero lo que sucedió país tras país es que la nueva elite decidió que podía utilizarlos, no para iniciar un proceso de creación de riqueza, sino para continuar obteniendo recursos adicionales para sí mismos mediante el debilitamiento del proceso político, por ejemplo, no pagando impuestos y sobornando a las autoridades impositivas. De ahí que, con este esquema de corrupción en las privatizaciones, las elites adquirieron una base de riqueza que les permitió perpetuarlo.

Estos son algunos de los problemas de la privatización sobre los que un modelo de economía simplista no llamaría su atención pero que, en un modelo enfocado en la información imperfecta y las limitaciones de la misma, inmediatamente resaltan. Por ello, las fallas de las privatizaciones son realmente consecuencia de los errores en la aproximación analítica a estos problemas, y tienen que ver con supuestos y marcos teóricos muchas veces instrumentalizados de forma tendenciosa.

Los mercados financieros

Los mercados financieros en proceso de liberalización representan otro ejemplo donde existieron problemas predecibles, y que fueron advertidos en la mayoría de los casos, pero no tuvieron eco en las políticas ortodoxas que finalmente se toma-

ron, pues éstas se sustentaban en teorías clásicas “irrefutables”. Por ejemplo, la noción de “banca libre” según la cual se pueden eliminar todos los roles del gobierno y las supervisiones, ha sido tratada relativamente pocas veces, en apariencia porque cada vez que se ha intentado implementar ha sido un desastre. Chile lo probó una vez y fracasó. Pero han existido intentos de limitar la supervisión del gobierno en la liberalización de los mercados financieros. El argumento expuesto ha sido que el control gubernamental debería limitarse a los requerimientos del activo recibido, y que otro tipo de intervención interferiría con la eficacia del mercado de capitales. Eso es un error.

Tailandia es un ejemplo de cómo políticas de supervisión mal dirigidas —ideología sustentada por el Consenso de Washington porque deja de lado el rol de la información—, pueden llevar a un desastre. En los años ochenta, Tailandia tuvo enorme éxito en su desempeño económico basado en un sistema financiero muy bien regulado: tenía restricciones en inversiones especulativas en bienes raíces. Estas restricciones obedecían a dos motivos: primero, que se dieron cuenta que inversiones especulativas en bienes raíces eran el origen de fuertes crisis financieras, y que éstas a su vez eran la fuente de mucha de la inestabilidad financiera alrededor del mundo. Asociada con el mercado de bienes raíces, gran cantidad de países tuvo la experiencia de crecimientos y contracciones traumáticas. Los tailandeses no quisieron tener esas crisis en vista de que su economía era muy frágil como para experimentarlas. Segundo, se percataron de que tenían una economía pobre que necesitaba crear puestos de trabajo, y era más lógico invertir en fábricas que en edificios de oficinas vacíos. Pero los expertos extranjeros les aconsejaban liberalizar, y que si el mercado les indicaba que era mejor invertir en oficinas vacías, que confiar en el mercado. Lamentablemente, esto es lo que hizo Tailandia. Con ironía debo decir que, sin embargo, no llegaron al éxito de EEUU: en Texas hubo un nivel de desocupación del 30% antes de que la burbuja de bienes raíces explotase, mientras ésta explotó en Tailandia tan sólo con un nivel del 20% de desocupación. La crisis que se inició en el este de Asia en 1997 fue el resultado de la liberalización de sus mercados financieros.

Al mismo tiempo, las ideas sobre información jugaron un rol importante en los procesos de reestructuración. No obstante, los enfoques del Consenso de Washington proveen muy poca información sobre los roles apropiados del gobierno en el proceso de reestructuración, probablemente porque en modelos con información perfecta nunca hay quiebras. Después de todo, con información perfecta, quién prestaría a alguien que no va a pagar; lo que demuestra que la sola existencia del quiebre de bancos es un ejemplo más de las imperfecciones de la información.

Por otro lado, los modelos macroeconómicos que eran la base de las políticas del Consenso de Washington —con resultados tan desastrosos en el este asiático—, simplemente consideraban la quiebra cuando ésta estaba en el centro de los problemas. En Indonesia y Corea, cuando las quiebras fueron inducidas con las políticas de altas tasas de interés, el 70% y 50% de las empresas, respectivamente, fueron afectadas.

El Consenso de Washington estuvo basado en un modelo económico equivocado que muy seguidamente confundía ganancias con medios. Tomó privatizacio-

nes y liberalización como ganancias de por sí, más que como medios para crear una mejor economía. Ciertamente, malos modelos llevaron a malas recomendaciones de políticas y a enfoques muy estrechos. Esos enfoques llevaron a enfatizar en un excesivo monitoreo de la banca internacional y en tasas de interés muy altas, lo que exacerbó los problemas de las economías nacionales. Modelos equivocados también llevan a estrechar el enfoque analítico, por ejemplo, en el sentido de que más que debilidades del mercado financiero se esperaban crisis de tipo macroeconómico, lo cual fue un error.

Ha habido grandes éxitos en términos de desarrollo económico, por ejemplo en los países del este asiático, pero la mayoría de estos triunfos no se dieron por aplicar los preceptos del Consenso de Washington. El éxito se logró por desarrollar políticas adoptadas en sus propios términos, bajo sus propias condicionantes; políticas muy selectivas no enfocadas sólo a un tema en particular sino a problemas generales, y aunque adoptaron muchas cuestiones inherentes a la liberalización, no priorizaron las privatizaciones.

El desarrollo y el crecimiento del PIB

El enfoque desarrollado sobre la información imperfecta ha ayudado a explicar muchos de los errores de los modelos económicos convencionales. Se trata de un ataque desde dentro de las teorías clásicas, aceptando los modelos utilizados por economistas durante décadas pero realizando en ellos pequeñas modificaciones y demostrando que en todos ellos se reconocía que la información es imperfecta. A partir de ahí, he intentado explorar las implicaciones de esa imperfección, y los resultados fueron bastante traumáticos: se enseñó que el modelo convencional que asumía información perfecta no era robusto y uno no podía sustentarse en él para recomendar ninguna política económica.

Mi colega George Akerlof realizó dos ataques a los principios fundamentales de ese modelo. Por un lado, atacó los supuestos sobre el sustento y la confianza de los individuos, y sobre las relaciones entre los individuos y la sociedad; por otro, también criticó el principio que afirmaba que las instituciones no eran relevantes. Lo que Akerlof enfatiza es que los individuos existen dentro de una sociedad y que hay un importante constreñimiento social a las acciones de los individuos; las normas de conducta y las nociones sociales sobre justicia afectan al comportamiento de los individuos como tales, pero también al de la sociedad en su conjunto.

Estas ideas influyen directamente en la perspectiva sobre el desarrollo que he estado elaborando en los últimos años. Ésta se refiere a la transformación de la sociedad de una manera integral. Según los puntos de vista sobre el desarrollo que predominaron en los modelos del Consenso de Washington, las diferencias entre países subdesarrollados o en vías de desarrollo con aquellos ya desarrollados, o aún con los pequeños con altos niveles de inversión, se referían a la falta de capital (luego incluyeron al "capital humano") y a la ineficiente utilización de sus recursos. Según esa teoría, los mercados aseguraban la eficiente ubicación de los recursos, y la falta de eficacia era debida a la intervención del Estado. Por consiguiente, la mejor forma de apoyar el desarrollo era excluir al Estado de los proce-

tos económicos. Así se generaba una clara y simple recomendación para el desarrollo: quitar del medio al Estado, privatizar y liberalizar.

Es lo que han hecho numerosos países durante mucho tiempo y todavía están esperando los resultados: que se genere el desarrollo. Pero, estas recomendaciones no son suficientes para garantizar el desarrollo. Éste incluye algunos aspectos adicionales que hay que considerar. Se trata, en el fondo, de una transformación de la sociedad, de cambiar las relaciones tradicionales y viejas formas de pensar. Por ejemplo, modernizar la manera de tratar la salud, la educación y los métodos de producción, involucrando la idea de que el cambio es posible (no se tienen que hacer las cosas como se hicieron el último año, la última generación o durante los últimos cincuenta años). Se trata de aceptar el cambio, pero también de promoverlo. Un importante ingrediente de ello es el fuerte énfasis en "las formas científicas de pensar".

Si se aceptan estas perspectivas, las implicaciones que se derivan son muy importantes. Cabe señalar tres:

- Aceptar que una economía que incrementa su Producto Interior Bruto (PIB) no es una economía desarrollada. Es decir, un país puede incrementar su producto per cápita desarrollando, por ejemplo, una mina en una remota región del país, pero no se crea ningún país desarrollado, todo lo contrario, puede permanecer subdesarrollado en todos los aspectos del funcionamiento de una sociedad.
- Si se habla de desarrollo hay que ir más allá de la economía, más allá del modelo del Consenso de Washington, y pensar en otros aspectos de la sociedad.
- El cuestionamiento de la autoridad si ésta representa la forma tradicional como se hacen las cosas. En este caso, la pregunta sobre la autoridad sería si ésta se genera por líderes nacionales o por imposición de las instituciones del exterior. De ahí que la democracia sea un ingrediente muy importante en el proceso de transformación del desarrollo: el cambio no puede ser forzado ya que parte de la transformación en las formas de pensar, cambios que deben venir desde el interior del país como resultado de la discusión y el diálogo.

Así, una parte importante del avance en el proceso del desarrollo es llevar a cabo estrategias que involucren tenencia y participación.

La concepción del desarrollo como transformación social lleva a plantearse cuestiones como: qué la promueve, qué la sostiene, qué puede canalizar el cambio y qué puede impedirlo. Existen algunos ejemplos que pueden incidir en las formas de pensar el desarrollo. Por ejemplo, se afirma que los recursos naturales por sí solos no conducen hacia el desarrollo, pero, al mismo tiempo, bien pueden llevar hacia la corrupción en la apropiación, explotación y manejo de los mismos, lo que es contraproducente para el desarrollo. Por otro lado, se asiente que la educación es la clave para el éxito del desarrollo entendido como transformación social, pero no sólo hay que referirse a la cantidad, sino al contenido, a la calidad de la educación. De lo contrario se plantea la pregunta ¿educación para qué? Por ejemplo, en Etiopía, donde el 85% de la población vive en el sector rural, normalmente la educación ha sido vista como una forma de movilidad social, de conseguir trabajo en la ciudad. Pero esto no influye para el desarrollo y el nuevo gobierno ha dispuesto

que la mayoría de la gente educada en el sector rural debe permanecer en él la mayor parte de sus vidas. Si queremos contribuir al desarrollo debemos preguntar ¿cómo puede la educación mejorar la sociedad?, ¿cómo podemos ayudar a formar agricultores más productivos? Estas podrían ser pautas que incidan en las reflexiones sobre el desarrollo y que permitan pensarlo como una transformación social en general y no sólo como crecimiento del PIB.

Bajo esta perspectiva, el error del Consenso de Washington no radica únicamente en que posee un modelo equivocado de sociedad —en términos de modelos económicos e información y competencia perfectas—, sino que tampoco está enfocado hacia el desarrollo en términos de transformación social.

El desarrollo como transformación de la sociedad

El concepto de desarrollo debe abarcar un conjunto más amplio de objetivos, no solo el crecimiento del PIB, relacionados con los estándares de vida: crecimiento sostenido y desarrollo de la democracia. Para reflexionar sobre el desarrollo, más allá de la teoría económica neoclásica, hay que tener en cuenta cuatro aspectos particulares.

Aprender de los errores

Para reflexionar sobre los errores del desarrollo no solo hay que revisar los casos de países que han tenido éxito sino también los que han fracasado. Por ejemplo, en África los fracasos son asociados a conflictos civiles. Obviamente, esos conflictos no crean un ambiente atractivo para la inversión, para realizar negocios y, por ende, no hay condiciones que faciliten el crecimiento económico. Pero los conflictos tienen muchas causas y algunas de ellas hacen referencia a la economía. Los economistas se han dado cuenta de ello y en la última década han comenzado a estudiar los factores económicos que influyen en el conflicto. Entre estos se encuentran la inequidad, la pobreza y el desempleo.

La crisis en Asia es un ejemplo de cómo altas tasas de interés, mucho más elevadas de las normalmente manejadas, y un excesivo gasto fiscal (déficit) provocaron una seria recesión que rápidamente se convirtió en depresión. Una parte importante de la depresión se originó por el mal manejo de la reestructura financiera que llevó a una priorización de la dolarización de la economía. El resultado era predecible, y así se advirtió a su tiempo: si estas políticas se mantenían, se llegaría a una revuelta civil. En cinco meses se produjeron disturbios sociales en los que perdieron la vida cientos de personas. El origen de la crisis social fue la aplicación de políticas económicas inadecuadas. Como resultado de las políticas antes descritas, los flujos de capital salieron del país ya que las inversiones no son atraídas hacia países con revueltas sociales y políticas.

La justificación de la aplicación de las medidas de altas tasas de interés fue que éstas atraerían capital, pero también ignoraban una dimensión de la sociedad más amplia: el alejamiento en términos sociales de las empresas convertiría a

estos lugares en menos atractivos para la inversión. En definitiva, ignorar una dimensión social general supuso el fracaso de las recetas económicas aplicadas.

Las políticas económicas no pueden dejar de lado la cuestión de distribución. Si no se persiguen políticas con un amplio consenso social, si se siguen políticas que benefician al rico a expensas del pobre, se producirá un conflicto social y se convertirá en un ambiente poco propicio para el crecimiento económico.

Crear empleo

Una parte esencial del éxito de las estrategias de desarrollo es la creación de trabajo y de nuevas empresas. El empleo es importante para la cohesión social: la gente que no tiene trabajo está muy insatisfecha. Resulta necesario tratar de entender las causas de creación y destrucción de empleo en una sociedad, y tratar de que, si existen fuerzas que impulsan a la destrucción de fuentes de trabajo, éstas deben ser contrabalanceadas con políticas que generen más empleo. En muchos países se han perseguido agresivas políticas de globalización, pero eso podría llevar a la destrucción de empleos, lo cual es particularmente problemático en aquellos casos donde los Estados tratan de competir con productos agrícolas subsidiados de EEUU o Europa.

La teoría que se encuentra detrás de la liberalización del comercio es muy persuasiva y afirma que la protección lleva a la ineficiente ubicación de recursos. Se sostiene que la liberalización del intercambio permitirá que los recursos se muevan de sectores protegidos de baja productividad hacia aquellos de alta productividad que reflejan las ventajas competitivas del Estado. Sin embargo, si el país está en un programa en el que las tasas de interés han sido forzadas a niveles muy altos, no se creará empleo. Para moverse hacia los sectores de alta productividad hay que ser capaz de invertir. El empleo debe ser creado constantemente: alguien debe crear fuentes de trabajo, nuevas empresas, pero si las tasas de interés son muy altas, nadie podrá hacerlo.

Un buen manejo de lo público

El tercer tema es el manejo de las empresas estatales. Si no se cuenta con una buena administración pública, los administradores, o sea los líderes políticos, usarán su control para distraer los recursos hacia su interés propio en vez de hacia el beneficio público. El manejo y diseño del proceso económico es clave para evitar o incentivar la corrupción, por lo que hay que ser sensitivo para diseñar las políticas económicas: la corrupción no es sólo aquella que actualmente existe sobre los bienes en juego, sino también la entendida en el más amplio sentido de las normativas legales.

El conocimiento puede hacer la diferencia

Uno de los aspectos que el mundo bancario ha enfatizado como parte del proceso de desarrollo es el conocimiento. La diferencia en el desarrollo entre países no

Ignorar una dimensión social general supuso el fracaso de las recetas económicas aplicadas

hace referencia únicamente a la falta de capital, sino también a un desfase importante en términos de conocimiento. No es extraño que Corea, en su estrategia, haya insistido notablemente en la importancia del conocimiento. Incrementar los niveles de conocimiento técnico es un mecanismo para cerrar esa brecha. Gran parte del éxito económico de los coreanos en los últimos años ha estado basado en ello y es, además, en lo que enfatiza actualmente la política educativa de ese país.

Globalización y desarrollo

Es frecuente la confusión entre la globalización y las políticas del Consenso de Washington. La gente ha culpado a la globalización por el fracaso de estas políticas, pero eso no es cierto. Si se observan los países más exitosos del mundo, como los del este asiático, estos han tomado ventaja de la globalización y, en algunos casos, han sido llamados "integradores". Su crecimiento está basado en exportaciones, pero el elemento distintivo de su política económica es que aplicaron la globalización en sus propios términos.

Ellos no respondieron a los dictados ajenos fuera de su país. El resultado fue estructuras políticas muy estables y con un alto nivel de crecimiento económico, más que cualquier otro país del mundo. En los análisis sobre la crisis del este asiático este aspecto es pasado por alto, y se enfatiza en algunos problemas recientes. Pero, aún después de la crisis, el PIB per capita de estos países es ocho veces mayor respecto al que tenían hace 35 años, y dos de los países inmersos en la crisis no han tenido ni un año de contracción económica en los últimos 30, mientras que los otros dos sólo tuvieron un año de crecimiento negativo.

Estos Estados son los más exitosos en términos de crecimiento, estabilidad y reducción de la pobreza. Considerando estos tres criterios, su desarrollo fue asombroso y lo importante es que no siguieron los dictados del Consenso de Washington sino que tomaron las oportunidades de la globalización, particularmente en cuanto a la promoción de exportaciones.

No obstante, los problemas con la globalización son reales. Estos se presentan, por ejemplo, cuando se constituye una compañía o por la injerencia de las instituciones económicas internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), un organismo que gobierna el comercio en el mundo y cuyo resultado es un régimen fundamentalmente injusto. La agenda de las rondas de negociación es diseñada por y para el Norte. La apertura comercial no solo ha dado ganancias de forma desproporcional a los países ricos sino que los países pobres se encuentran en una situación peor. Los países de África Subsahariana, como resultado de los términos de intercambio establecidos, se han convertido en la región más pobre del mundo y, como resultado de la última ronda de negociaciones de la OMC, sus ingresos han disminuido aún más.

Recientemente, Europa ha abierto la mayor parte de sus mercados, excepto el de las armas, pero este hecho es deficiente en tres aspectos. Primero, no se han eliminado los subsidios en la agricultura, lo que significa que los países menos desarrollados no tienen un justo acceso a esos mercados, cuando la agri-

cultura es parte esencial en su economía. Segundo, la apertura sólo se aplica a los países más pobres del mundo en los que, por ejemplo, Ecuador no consta. Tercero, la apertura de mercados sólo la ha llevado a cabo Europa; EEUU y Japón todavía no lo han hecho.

El sistema global de gobierno ha sido fundamentalmente injusto, ha estado dominado por el Norte en función de los intereses comerciales y financieros de los países desarrollados.

La importancia de las ideas y la creatividad

Si bien algunas ideas nos involucran en batallas, no debemos descuidar el campo de la batalla de las ideas mismas. Las políticas están basadas en ideas. Hay evidencia de éxitos y fracasos de ciertas economías, pero ésta es limitada y eso parcialmente se debe a que el mundo está cambiando. El mundo de hoy es diferente de lo que era hace cuarenta años.

Según las políticas del Consenso de Washington, la distribución no es importante, se puede ignorar y puede separarse de lo relacionado con la eficacia. Afirman que lo que realmente determina la economía son simplemente las leyes de la oferta y la demanda. Por ende, cualquier economista que no ha aprendido más que esas leyes, está capacitado para ir a cualquier país y dar buenas recetas para sus problemas. Sus argumentos sobre el intercambio también están errados.

Lo más importante es contar con marcos de análisis (*frames*) apropiados. Las políticas dependen de los modelos teóricos en los que se inscriban. No se puede ver aquello que no está contemplado en el marco teórico; es decir, si en el marco de análisis el desarrollo es igual a crecimiento del PIB, se va a dejar de lado otros factores. Pero si se considera que el desarrollo es algo más que el PIB, se necesitan crear nuevos marcos de análisis que permitan explorar y sugerir políticas. Así, si nos centramos en el PIB, lo hacemos en el crecimiento de la economía, pero con sólo calcular mal este índice ya nos estaríamos basando en las variables equivocadas. Por ejemplo, si nos centramos en un tipo de crecimiento económico fundamentado en la producción, también deberíamos considerar si ese crecimiento de la producción se basa o no en el consumo de su base de recursos naturales, ya que si ese fuera el caso, esa producción no es sustentable y se debe restar del PIB la eliminación de los recursos que el país tiene. Eso depende del marco de análisis. Por eso, si no se tiene un esquema económico correcto se estarán tomando las decisiones económicas equivocadas. Si un enfoque simple basado en el PIB no reconoce que el crecimiento está basado en la eliminación de los recursos naturales del país, se estarán adoptando medidas incorrectas.

Otro ejemplo: si se tiene un marco del PIB que cuenta como gastos transferencia de capital, se puede obtener una balanza comercial que aparece equilibrada, pero que realmente es deficitaria, y eso puede ser un problema cuando una economía se dirige hacia una recesión: lo que parece una balanza comercial sana, en realidad, está agravando el problema. Al mismo tiempo, los marcos contables incorrectos pueden llevar a esconder subsidios. Una vez más, tener los marcos

correctos es tan importante porque permiten identificar subsidios escondidos. Esto es particularmente cierto en programas de largo plazo; por eso en EEUU se ha reformado el esquema de contabilidad pública de manera que se puedan tomar en cuenta los grandes subsidios que frecuentemente están escondidos.

Con las experiencias de éxito en el este asiático uno pensaría que ese sería el destino de la investigación de las instituciones económicas internacionales, es decir, que se trataría de entender qué llevó a ese reciente y enorme crecimiento económico. Pero, por alguna razón, nunca existieron recursos para tal fin. La única explicación que encuentro es que uno de los principales problemas de las ideologías de cualquier clase es precisamente no fortalecer el espíritu de análisis científico. Repetidamente, Japón urgió a las instituciones económicas internacionales a estudiar las experiencias del este asiático y a determinar por qué fueron tan exitosas. Finalmente, se dieron por vencidas y mencionaron que no tenían los recursos suficientes para hacerlo. Japón no solamente tuvo que impulsarlo sino financiarlo, de cuyo esfuerzo resultó el famoso estudio *East Asia, a miracle*.

Ese estudio es muy importante porque demostró las diferencias entre las estrategias del este asiático con aquellas del Consenso de Washington, y fue la base para revisar algunas políticas de desarrollo y aceptar nuevos modelos. Lo más importante es que hay modelos alternativos, no sabemos exactamente cuál es el correcto. Existe el riesgo de utilizar el modelo equivocado, pero hay alternativas. No hay ni debe haber una sola forma de entender la economía. Las diferentes políticas proponen riesgos diferentes y una parte importante del proceso democrático es que la elección de la alternativa debe ser realizada por el país como consecuencia de una discusión democrática.

Lo que hemos aprendido en los últimos cincuenta años es que el desarrollo sí es posible, pero no es inevitable. La equidad y el desarrollo sustentable y democrático son posibles si ideamos un mejor modelo de la economía y un mejor concepto de lo que entendemos por desarrollo.