

Hacia una nueva agenda de desarrollo para América Latina

JOSEPH E. STIGLITZ

Premio Nobel de Economía 2001.

Conferencia dictada en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) -
Santiago, Chile, 26 de agosto de 2002.

Traducción de José Antonio Verdugo y Oswaldo Puerto.
Revisión Javier Fuentes y Luis E. Vallejo.

RESUMEN:

En esta conferencia Stiglitz hace un análisis de las reformas aplicadas en América Latina en los años noventa y que están representadas en el Consenso de Washington. Examina los alcances y limitaciones de dichas reformas y llega a la conclusión de que tales reformas son en parte las responsables del bajo crecimiento, del incremento de la pobreza, de las altas tasas de desempleo y de las desigualdades imperantes en América Latina. Igualmente, explica las fallas implícitas en este conjunto de reformas y plantea una serie de ideas que permitan una nueva agenda de reformas, enfatizando que cada país tiene unas condiciones muy particulares que deben ser tenidas en cuenta.

Palabras clave: Reformas, Consenso de Washington, Fondo Monetario Internacional (FMI), crecimiento, empleo, desigualdad, política económica.

ABSTRACT:

Stiglitz analyzes the reforms applied in Latin America in the 90's. These are represented in the Washington Consensus. He looks over the achievements and restrictions of these reforms. He concludes that these are responsible for the low growth, poverty increase, high unemployment rates and inequity in Latin America. Likewise He explains the failures in this set of reforms and He states a set of ideas that allows a new reform plan taking into account that each country has particular conditions.

Key words: Reforms, washington consensus, ifm, growth, employ, inequity, economic policy.

Introducción

El experimento de la llamada reforma está fallando en América Latina. Después de un breve auge en el crecimiento a comienzos de los 90, éste se ha estancado. Muchos de los países de la región están enfrentando recesiones; unos de un nivel casi inaudito, que nos recuerda a los de la Gran Depresión. Argentina, el estudiante más aventajado en los primeros tres cuartos de la década, no sólo ha tenido una crisis, sino que ésta se ha extendido más allá de lo pronosticado. Brasil, un alumno también destacado de las reformas, enfrenta una crisis considerable. La estrategia de la reforma que prometió traer prosperidad sin precedentes, ha fallado de una manera colosal. Los resultados han sido peores de lo que muchos críticos temían; el crecimiento no ha llegado a gran parte de la región, y

en algunos países ha traído aumento de la desigualdad y de la pobreza¹.

En esta charla, quiero explicar e interpretar estos fracasos, y dar una estructura o marco teórico a la nueva agenda de reforma económica para América Latina. Hace unos años hablamos sobre la “segunda generación de reformas”, asumiendo que los países de la región estaban en proceso de asimilar la primera generación, que éstos ya habían proporcionado los fundamentos a largo plazo para el desarrollo económico y era tiempo de avanzar en la tarea de “afinación sutil”. Quiero sugerir que la primera generación de reformas estuvo fundamentalmente fragmentada. Que ésta no fue completa, fue claro. Pero sus fracasos eran más básicos: no hizo énfasis en lo que se debía resaltar. Se debe añadir que estuvieron basados en un concepto fragmentado de lo que

hace la economía de mercado y en un análisis apropiado del papel del Gobierno. Los fracasos del mercado que orientaron las reformas no significan, claro, un retorno al pasado, y para aquellos comprometidos con el objetivo de la democracia, la igualdad y el crecimiento sostenible, esto representa un desafío: ¿cuál es la alternativa? Hay, por supuesto, no solo una alternativa; cada país debe escoger la alternativa apropiada a sus condiciones y a su gente. Verdaderamente intentar promover una sola agenda no ajustada a las circunstancias de cada país, ha sido una de las críticas principales, que debidamente a mi juicio, se enfrentó contra el Consenso de Washington. Pero, hay perspectivas de marginar algunos temas comunes que probablemente serán considerados en algunos de los países, por lo cual yo quiero tratar de articular esos temas comunes.

Es un privilegio especial para mí dar esta conferencia en memoria de Prebisch, es la segunda ocasión en que he podido hacerlo². Prebisch también estaba interesado en la situación de América Latina y en las dificultades que ésta enfrentó. Se preocupó, por ejemplo, por los precios de los artículos primarios. A estos problemas, debemos agregar ahora algunos más.

1. Los fracasos

Las dimensiones del fracaso son difíciles de sondear. Los datos de la primera década de la reforma están ahora en

estudio. El crecimiento ha sido ligeramente mayor al promedio de lo que fue en los 50, 60, y 70, para una serie de reformas que empezaron criticando las políticas que fallaron en el pasado, dicho crecimiento es un logro escaso. Por supuesto, uno podría decir, “pero las reformas se demoraron para que tuvieran efecto”. Pero aquí, las noticias son aún peores. Fue en la primera mitad de la década de los noventa en que el crecimiento se dio. En la segunda mitad, y sobre todo a partir de 1997, ha habido estancamiento, recesión y depresión.

Los defensores dicen: sí, el crecimiento en los 50, 60, y 70 era fuerte, pero no era sostenible. Sí, en verdad ese crecimiento no era sostenible. Pero, ¿fue una fuerza interior que llevó al final a un choque desde el exterior -el aumento súbito e inesperado en las tasas de interés en los Estados Unidos- ¿qué hizo insostenible la deuda de América Latina? Ese aumento en las tasas de interés debió tener tal impacto en sí mismo que fue un fracaso para los mercados internacionales de capital y el régimen financiero global, como lo fue para América Latina. El buen funcionamiento de los mercados de capital habría hecho que los países industrializados asumieran el riesgo de fluctuaciones de la tasa de interés. Uno habría esperado, en todo caso, que los sofisticados banqueros de los países industrializados hubieran hecho un análisis del riesgo, mostrando que si la tasa de interés aumenta, la deuda sería ciertamente insostenible, y por

consiguiente, ellos habrían limitado sus préstamos y de ese modo los países no estarían expuestos.

Uno podría pensar que la Junta de la Reserva Federal (FED), con toda su sofisticación, casi habría tenido en cuenta todas las modalidades de tasas de interés que se elevaron a niveles casi insólitos. Pero no, nada de esto ocurrió; los contratos de la deuda forzaron a los países más endeudados a asumir ese riesgo; los bancos Western no realizaron el análisis apropiado de riesgos, simplemente porque ellos no estaban esperando una ayuda o fianza (de hecho, algunos de los banqueros del Western responsables por los préstamos inadecuados llegaron a ser promovidos, ellos habían demostrado su agresividad prestando, y eso fue lo que se premió). La FED estuvo preocupada por la inflación; cuando la entidad aumentó las tasas de interés, puso poca atención en los efectos sobre el sistema financiero de América Latina, limitándose solo a lo que hicieran exclusivamente los deudores en el extranjero. La respuesta de la entidad fue simple: no estaba dentro de su mandato preocuparse por los impactos en el resto del mundo.

Pero los líderes económicos de los países industrializados no fueron plenamente responsables de estos fracasos; hubiera sido políticamente deseable que ellos se centraran en la frustración de América Latina. Había empresas estatales corruptas e ineficientes, inflación

alta, déficits fiscales grandes. Pero aún, con todos estos problemas, el crecimiento en el “régimen de la pre-reforma” fue casi dos veces más alto del que se dio bajo el así llamado régimen de la reforma. Ciertamente, nadie quiere regresar al pasado. Pero la pregunta difícil es, ¿cuáles son las lecciones que se aprenden del éxito del pasado así como de su fracaso?

Antes de volver a esos asuntos, quiero tomarme un minuto más para interpretar los datos. El crecimiento de los 90, en conjunto, tan débil como ha sido, es mejor todavía que en los ochenta. Pero esa fue una década en que la proyección de la deuda aplastó las economías de la región. Ese período de estancamiento terminó; pero, yo sugeriría que el fin de la década pérdida tuvo más que ver con la solución del problema de la deuda que con las estrategias de la reforma, así como el estancamiento en la región había empezado con el peso dominante de la deuda. Mirando los años noventa a través de este enfoque se impone una perspectiva aún más negativa en el limitado crecimiento de ese periodo. Por esto, no es raro que cuando una economía pasa por un periodo de recesión o estancamiento haya una etapa de “transición” para que a las oportunidades perdidas se les tome ventaja, como cuando la inversión, que incluye avances en tecnología, se actualice. Esta interpretación llega a ser particularmente creíble a la luz de la observación de que el crecimiento más sólido ocurrió en la prime-

ra mitad de la década. En esta perspectiva, entonces, nosotros debemos mirar tanto los años ochenta como los noventa, en cuyo caso, el crecimiento bajo la reforma, parece aun más deprimente. Para ser justos, hay otra interpretación, ver los años ochenta como la consecuencia inevitable de las políticas fallidas de las décadas anteriores, en cuyo caso el estancamiento de esa década debe atribuirse con más precisión a los períodos anteriores. Pero, incluso en este escenario, el crecimiento en el periodo anterior a la reforma parece más fuerte que el crecimiento una vez implementada la reforma.

En todo caso, el crecimiento al inicio de la década de los noventa no fue sostenible. Los críticos así lo argumentan. Los defensores de la reforma dicen, si la crisis financiera global no hubiera ocurrido, *el crecimiento se habría sostenido*. Pero, eso desvía el tema en dos aspectos. Para algunos, la crisis financiera global por sí sola fue producto de la globalización, incluyendo la liberalización del mercado de capitales. ¿Qué cambió en Asia Oriental, la región del mundo que tuvo, durante tres décadas, no sólo el crecimiento más rápido, sino también el más estable, con un desempeño mejor que cualquiera de los países de la OCDE? Los únicos factores que no consideraría es el crecimiento de la corrupción y la falta de transparencia, como el FMI lo planteó. Al contrario, por lo menos una buena parte de la

corrupción de los países afectados estaba disminuyendo y la transparencia estaba aumentando. Más bien, el problema fue la prematura y rápida liberalización de los mercados de capital y financiero, y el fracaso para adaptar un marco teórico regulador. Más que preguntar cuál era ese marco regulador correcto, el objetivo en mente era la desregulación, con consecuencias desastrosas.

El hecho es que el capitalismo siempre ha estado marcado por las enormes fluctuaciones y que, algunas de ellas han sido más fuertes en el mundo en vía de desarrollo. Al ver el contraste entre lo que ha estado sucediendo en los países en vía de desarrollo y lo ocurrido en los desarrollados, debemos dirigir nuestra atención a explicar por qué, últimamente, las recesiones se han acortado y las expansiones se han alargado. Ahora nosotros tenemos el conocimiento necesario para manejar mejor la economía, y, evidentemente, en los países más desarrollados estamos usando ese conocimiento. Pero, de algún modo, los beneficios de este mayor conocimiento no han sido disfrutados por los países en desarrollo.

Hay algunas explicaciones simples. Cuando estaba en la Casa Blanca en 1995, observé de cerca cómo el valor del dólar cayó con respecto al yen, de aproximadamente, 106 a 80. Este declive del 25% no reflejó un empeoramiento súbito de las perspectivas

económicas de E.U., o un mejoramiento inesperado del Japón. Tampoco el posterior fortalecimiento considerable del dólar, de 80 yenes por dólar a más de 130, ni reflejó un cambio correspondiente en las perspectivas económicas de los dos países. Como incluso el defensor más ardiente del capitalismo americano ha dicho, los mercados exhiben exhuberancia excesiva e irracional, cuando él podría haber expresado, también, a veces, exhiben el pesimismo excesivo e irracional. Las economías fuertes como la de los Estados Unidos puede resistir estas vicisitudes, pero tal volatilidad tensiona a las pequeñas, abiertas y pobres economías. Todavía las llamadas reformas han expuesto a estos países a tales cambios del mercado de una manera inaudita, ambos a través del comercio³ y del flujo de capital. Peor aún, las reformas han reemplazado los estabilizadores automáticos por desestabilizadores automáticos. Para América Latina en conjunto, la política fiscal, en lugar de ser contra cíclica, ha sido pro cíclica. No es porque los economistas en América Latina hayan fallado al leer los textos de macroeconomía de los últimos setenta años, en los cuales se ha enfatizado en la importancia de la política fiscal contra cíclica. Más bien, en parte se debe al FMI, del cual unos países latinoamericanos se han vuelto dependientes de su consejo y de sus recursos, y ha fomentado y en otros casos, ha insistido, en estas políticas pro cíclicas. Es más, “la reforma” ha

traído consigo la apertura de las economías a los flujos de capital internacional. Pero estos flujos son en sí mismos pro cíclicos. El capital fluye hacia un país cuando se piensa que las cosas van bien y emigra cuando las cosas van mal. Los banqueros son amigos de épocas prósperas. Ellos están deseosos de prestar cuando los países no necesitan el dinero. Y los países han sido estimulados inconscientemente a pedir préstamos. En algunos casos, el FMI y el Tesoro de E.U. han llegado a animar a países que no tienen necesidad de dinero, a entrar al mercado para establecer un “rating.” Pero cuando la situación se pone difícil, los bancos exigen el retorno de su dinero. Con mercados de capital doméstico débil, con la experiencia de la inflación del pasado y con la insistencia del FMI en reducir el presupuesto, los países no han tenido más elección que engancharse en una política fiscal pro cíclica. Pero, como sugeriré más adelante, hay una alternativa.

Cuando los estabilizadores automáticos asociados con la política fiscal fueron reemplazados por un desestabilizador automático, la política monetaria también se volvió una fuente de inestabilidad, y esto probablemente llegará a ser peor en el futuro. El FMI ha estimulado a los países a confiar ampliamente en los requerimientos adecuados de capital, pero con esta política solo aplaza los problemas. En Asia Oriental, dramáticamente

observamos las consecuencias de esta política: cuando una economía va en caída, los incumplimientos a los bancos aumentan rápidamente, lo que empeora sus balances y estos se ven forzados a reducir rápidamente los préstamos. Pero cuando ellos reducen el crédito, un número mayor de empresas son forzadas a declararse en mora o al menos a reducir la inversión y la producción, y así el bajón se acentúa.

En algunos casos, los balances bancarios, al final, no mejoran; incluso pueden empeorar⁴. Los críticos de la reforma no sólo señalan acertadamente que ese crecimiento no era sostenible (o por lo menos no era sostenido) sino que empeoró la desigualdad y expuso a los países a nuevas fuentes de volatilidad. El reporte decenal del Banco Mundial en su informe sobre la pobreza identificó las dimensiones claves de la misma, no sólo la falta de ingreso, sino la inseguridad y la falta de participación, ha generado que las estrategias de la reforma hayan acentuado ambos problemas. El incremento de la inestabilidad macroeconómica es soportada desproporcionadamente por los pobres; son los obreros no calificados quienes están sufriendo el desempleo, y no tienen ahorros a los cuales acudir. Los efectos de una crisis temporal pueden ser duraderos. Como aquellos que están sin empleo y no pueden enviar a sus hijos a la escuela. Una vez su educación se interrumpe, hay una probabilidad alta de

que ellos no quieran retornar a las aulas, aun cuando las cosas mejoren.

Incluso en países que han experimentado crecimiento, como México, una parte desproporcionada de los beneficios han ido al 30% de la población más rica, los más pobres, otro tercio de la población, recibieron muy poco. Y de nuevo, nosotros podemos entender por qué: en parte es la consecuencia de que los más pobres sufren el costo de las fluctuaciones económicas las cuales se desprenden de las reformas orientadas al mercado⁵. Pero también en parte es la consecuencia de la liberalización del comercio. Los mercados se abrieron, sacrificando el empleo y retomando lo que dice la Ley de Say: toda oferta crea su propia demanda. Cuando, sorprendentemente, esto no se cumplió, los países fueron cuestionados de nuevo: era la excesiva rigidez del mercado laboral. Los salarios deberían bajar aún más. A salarios bastante bajos las empresas podrían contratar más empleados. Se ignoró la teoría y la evidencia: uno de los principales avances de la teoría económica de los últimos treinta años ha sido la de la eficiencia del salario, plantea que salarios más bajos pueden reducir la productividad. Un trabajo empírico en los Estados Unidos ha mostrado que el salario mínimo no ha tenido casi ningún efecto adverso sobre el empleo. En la mayoría de los países de América Latina, el sector informal es enorme y las rigideces convencionales no juegan ningún pa-

pel. Si los economistas del FMI estuvieran en lo cierto, entonces este sector por sí solo sería capaz de absorber toda la fuerza de trabajo; el sector con salario rígido podría reducir la absorción de mano de obra. Habría diferencias de salario y un poco de ineficiencia debido a dichas diferencias, pero la economía todavía está en el pleno empleo. La evidencia es contundente frente a esta hipótesis. De hecho, en Argentina, cuando el sector informal creció quizás en un 50%, el desempleo continuó aumentando: alcanzando un nivel de dos dígitos desde 1995.

No son las rigideces del salario ni las políticas del FMI las culpables: pero esas políticas han minado a menudo la posibilidad de que la economía genere nuevos puestos de trabajo, debido, entre otros aspectos, a la presión encaminada a subir las tasas de interés. Como resultado, la liberalización del comercio ha producido obreros que transitan no desde trabajos de baja productividad a otros de alta productividad, sino desde de los de baja productividad al desempleo.

Las cosas se han ido agravando, claro, como resultado de un régimen de comercio internacional injusto. ¿Cómo podrían los campesinos pobres de Chiapas competir con el maíz altamente subsidiado de los Estados Unidos? Como los precios del maíz caen con la liberalización del comercio, así mismo pasa con los ingresos de los campesinos pobres en México que

dependen de las ventas de maíz. Los obreros industriales del norte de México estuvieron mejor cuando la demanda de las exportaciones por parte de E.U. aumentó, pero los más pobres no se beneficiaron de ello.

Mientras la mayor parte de mi conferencia se enfoca a explicar temas económicos, quiero mencionar brevemente la tercera dimensión de la pobreza, como es la falta de participación. Uno de los grandes alcances de la reforma en América Latina fue supuestamente la restauración de la democracia. Y eso fue un logro. Pero democracia significa algo más que democracia electoral. Significa participación en la toma de decisiones del país y, especialmente, en las que conciernen a la vida de la mayoría del pueblo, es decir, las decisiones económicas. Pero bajo las llamadas reformas orientadas al mercado, muchas personas en el mundo en vía de desarrollo sienten que han sido estafadas. Después de ser estimuladas con la democracia, les dicen que las decisiones importantes, aquellas que involucran la política macroeconómica son muy relevantes como para ser sometidas a los procesos políticos. Se argumenta que las personas no pueden confiarse ya que probablemente pueden ser engañadas por líderes populistas. Los bancos centrales deben ser independientes y en la mayoría de los casos, no sólo han sido independientes, sino nada representativos; sólo los intereses y las perspectivas financieras han tenido participación.

Peor todavía, les dicen que ellos deben abrir sus mercados al capital especulativo a corto plazo; haciendo eso, se proporcionará disciplina. En el fondo de tales declaraciones hay desconfianza en los procesos democráticos: los procesos electorales evidentemente no proporcionan la disciplina requerida para una buena toma de decisiones económicas. El hecho de que los especuladores a corto plazo, tengan perspectivas e intereses notablemente diferentes del resto de personas del país, apenas se menciona: los países han sido sometidos a una disciplina que no sólo es inconstante, sino cuyo enfoque es de muy corto plazo, descuidando valores sociales como la equidad, y cuya comprensión por parte de la economía básica está a menudo limitada. Las consecuencias para que un país ejerza la voluntad democrática ahora están siendo evidenciadas por los problemas en Brasil. ¿Hay una nueva tiranía de los mercados financieros internacionales, incluso con menos simpatía por la condición de los pobres?

Los mercados financieros⁶, y el FMI, que a menudo representa sus intereses e ideología, frecuentemente actúan como si sólo hubiera un conjunto de dominantes políticas de Pareto. Pero, una de las primeras lecciones que enseñamos en economía es la existencia de equilibrio o trade-offs. El papel del consejero económico es diseñar aquellos trade-offs. La ciencia económica, claro, pone énfasis en los límites de

nuestro conocimiento, es decir, la incertidumbre, asociada no sólo con el futuro sino con las consecuencias de acciones alternativas.

La incidencia del análisis no sólo identifica quién gana y quién pierde con cada política, sino también quién asume los riesgos asociados a ella. El papel de los procesos políticos es tomar las opciones, consciente de los trade-offs, consciente de que ciertas políticas conllevan alguna ganancia o alguna pérdida. Unas políticas involucran más riesgos, otras menos. Hay trade-offs a largo y a corto plazo. Cuando los asesores tratan de vender una política particular como la correcta —implicando que no hay ningún trade-off, ningún riesgo, ninguna alternativa— los gobiernos y los ciudadanos deberían mostrarse muy sospechosos.

Así también, abogar por el estilo estadounidense de capitalismo, es considerar una sola forma dominante de organización económica y ellos lo interpretan de esa manera, especialmente después del derrumbamiento del comunismo. Aunque los recientes eventos se han salido del estilo estadounidense de capitalismo, nunca han entendido realmente ni al sistema económico de E.U. ni lo que él ha hecho, ni el de otros países; ellos han despreciado el papel que el gobierno ha jugado —por ejemplo, las políticas industriales, la agricultura de alta tecnología, la creación de la industria de

las telecomunicaciones, desde la extensión de la primera línea del telégrafo en 1842, al Internet moderno, o las políticas reguladoras que son tan importantes para el funcionamiento de nuestros mercados financieros y de seguros e incluso han subestimado el papel de las instituciones sin ánimo de lucro no gubernamentales como cooperativas de crédito agrícolas o universidades, hospitales y fundaciones.

Y ellos han menospreciado el éxito de versiones alternativas del capitalismo, tales como la presentada por Suecia. Ellos han falseado las reformas de comienzos de los 90s en ese país y las han interpretado como un abandono de su modelo de bienestar tradicional. Están equivocados: han estado afinando sutilmente su sistema. El nivel de protección social permanece mucho más alto que en Estados Unidos, todavía el papel del Estado sigue siendo mucho más grande que en los Estados Unidos, y ellos tienen éxito total en la nueva economía y han evidenciado mayor estabilidad en el bajón económico actual. Yo argüiría que su éxito es, por lo menos en parte, debido a sus fuertes protecciones sociales: una parte esencial del éxito es la buena actitud para asumir los riesgos, y las fuertes redes de seguridad proporcionados por Suecia, refuerzan en los individuos la habilidad para hacerlo así. Y por más de 200 años, Suecia ha comprendido que la verdadera democracia no es sólo elecciones periódicas. Los ciudadanos deben tener el

derecho a saber y los gobiernos deben ser transparentes.

Está reconociéndose cada vez más que la democracia electoral —donde se compran las elecciones, donde los medios de comunicación representan intereses especiales, o incluso cuando los ciudadanos no tienen el conocimiento exigido para ser votantes— puede en sí misma no ser suficiente. ¿Cuándo en Venezuela, con dos tercios de la población que permanece en la pobreza, en un país rico en petróleo, donde los frutos de su riqueza natural han quedado en manos de grupos particulares ¿se puede pensar en una democracia electoral que, por lo menos antes de la llegada de Chávez, simplemente perpetuó esta situación?

Hoy, a lo largo de América Latina, aquellos que han sido privados de derechos en el pasado, están exigiendo participación. Las democracias electorales de antes, cualquiera sean sus méritos, no han mejorado las condiciones de la población.

Hay por supuesto muchas conexiones entre el régimen político y el éxito económico: países que enfrentan problemas sociales y políticos no crean un ambiente favorable para los negocios. Las políticas del pasado han puesto en movimiento un círculo vicioso: las políticas macroeconómicas fallaron y estimularon el desempleo alto, han llevado a su vez, o por lo menos han contribuido a la violencia urbana y a las

guerras de guerrillas, además, han desmotivado la inversión e impedido el crecimiento. La estabilización –o más precisamente, la estabilización equivocada, con un enfoque excesivo en eliminar la inflación a través de políticas fiscales y monetarias fuertemente contraccionistas– no sólo ha afectado el crecimiento, sino que ha alimentado una espiral descendente del mismo. Las políticas económicas dictadas por intereses especiales han generado un desencanto, tanto en los países en vía de desarrollo como en los países industrializados y han aumentado la insatisfacción. Estos son los fracasos que tienen que ser confrontados.

2. Los principios

Hay un reconocimiento creciente, ahora, de que el Consenso de Washington también fue estrecho en sus objetivos –o, más exactamente, desenfocado en sus prioridades– y equivocado en su “modelo” de economía. Confundió los medios –liberalización, privatización, estabilización– con los fines. El enfoque debió haber estado en el desarrollo democrático, justo, y sostenible. Debería haberse reconocido que, mientras los mercados puedan ser el centro de una economía exitosa, el gobierno tendría que jugar un papel importante. Uno de los grandes problemas en América Latina es la persistencia de un nivel alto de desigualdad. Los mercados, solos, no tratarán este problema, y los apor-

tes de la fundamentalista economía del mercado simplemente no funcionan, e incluso, cuando lo hacen, funcionan muy despacio.

Yo he criticado el Consenso de Washington no sólo por lo que estaba en la agenda, sino también por lo que no se incluyó, y mirando los dos aspectos, uno logra conseguir una buena visión no solamente del papel ideológico, sino también de los intereses. En algunos países, la aparcería es una forma frecuente de agricultura. Bajo la aparcería, el 50% (en algunos casos más) del producto es retribuido al propietario.

La reducción de incentivos es obvia para los trabajadores del campo. Normalmente, el FMI denuncia enérgicamente esta forma de explotación ya que ella reduce los incentivos. Pero para la institución, los efectos adversos de la aparcería en los muy pobres son de menor importancia.

Los escándalos que enfrentan las corporaciones en E.U. demuestran los peligros de los mercados desregulados: dichos mercados han demostrado incentivos al trabajo, pero no necesariamente han representado los intereses de la economía en su conjunto o incluso los del accionista ordinario. Son la consecuencia del mismo pensamiento de la desreglamentación que se impulsó en América Latina. E.U. debería haber aprendido su lección: la desregulación excesiva del sis-

tema financiero bajo Reagan (combinado con tasas de interés excesivamente altas) llevaron al S & L al desastre, costándoles no sólo billones a los contribuyentes estadounidenses, sino también a la economía de E.U.

El fundamentalismo del mercado subyacente tiene la creencia en la mano invisible, en la eficacia de la libertad de los mercados. Pero, nosotros reconocemos ahora, que con la información imperfecta e incompleta de los mercados —problemas particularmente relevantes en países en desarrollo— la mano invisible simplemente puede ser invisible porque no está allí. Los fracasos de los mercados son comunes. Incluso cuando hay varias empresas en un mercado, la información limitada puede dar un cierto grado de poder de monopolio.

Este es, por ejemplo, a menudo el caso de los créditos, especialmente en empresas pequeñas y medianas y en el mercado agrícola, particularmente en los países subdesarrollados. Y es una de las razones, por ejemplo, de que incluso en los Estados Unidos, nosotros no contemos con las empresas privadas para comercializar muchos productos agrícolas, desde las uvas pasas hasta las naranjas, pero en cambio se acude a las cooperativas; y también es una de las razones de por qué las cooperativas de préstamo hayan jugado tradicionalmente un papel importante. Como las instituciones económi-

cas internacionales han exigido el abandono de los intermediarios en varios países del oeste africano, hay, por lo menos en algunos casos, la preocupación de que los campesinos tengan un pequeño beneficio; recursos que se utilizaron en ayudar a pagar los servicios gubernamentales generales —y en algunos casos iban a la corrupción— ahora van a apoyar los monopolios locales, a la mafia y a más corrupción.

No hay ningún teorema general que diga que la liberalización y privatización en el mundo imperfecto en que vivimos conducirá al mejoramiento del bienestar social global. Hay teoremas que han demostrado que esa liberalización del comercio en presencia de mercados de riesgo imperfectos puede empeorar (Newbery y Stiglitz). Y que muestran que las únicas condiciones bajo las cuales uno puede estar seguro de que la privatización aumentará el bienestar, son las mismas condiciones muy restrictivas bajo las cuales el teorema de la mano invisible de Adán Smith fue válido (Sappington y Stiglitz)⁷.

La investigación empírica está a favor de este método escéptico (ver, por ejemplo, el caso Rodrik y Rodríguez en el área de comercio); en el caso de la liberalización del mercado de capital, Rodrik muestra que la liberalización de dicho mercado, usando políticas del FMI, no lleva ni a crecimiento mayor ni a más inversión. El hecho es

que el Estado de Corea dueño de las fundiciones de acero era de lejos más eficiente que uno privado de E.U.; que el sector de energía de Francia es más eficaz que el privado de E.U.; China y las Empresas del Pueblo han estado entre las más destacadas del mundo. Mientras tanto, creo que tiene sentido para el Estado actuar en otras áreas. Áreas como el agua, electricidad, transporte y gas en las que el Estado, en una u otra forma, tiene que desempeñar un papel mayor. Los problemas de regulación, y desregulación presentados en California y el Reino Unido y en un millar de concesiones en América Latina, demuestran que esa privatización no es la panacea, y puede llevar a que las cosas realmente empeoren. Y el proceso de privatización, sobre todo cuando es impulsado excesivamente rápido, está generando problemas aún mayores.

Los principios del fundamentalismo del mercado no son mejores en el nivel macro que en el microeconómico: en parte debido a su fracaso para apreciar las relaciones existentes entre los dos niveles. Claro, ni incluso los fundamentalistas del mercado hoy creen que los mercados sean tan autoajustables que no necesiten que el Estado intervenga en la política macroeconómica. Pero se defendía que, sobre todo en los países en vías de desarrollo, el Estado era fuente de inestabilidad macroeconómica: con una política fiscal contraccionista y una política monetaria sana, los paí-

ses no enfrentarían crisis. La crisis de Asia Oriental refutó dicha idea. Estos países habían estado ejecutando superávits fiscales y la inflación era baja. Si bien tenían instituciones débiles financieramente se debía a una baja regulación.

No es sólo que las políticas del Consenso de Washington no hayan tenido éxito para lograr la estabilidad macroeconómica: a través de las políticas de liberalización de los mercados financiero y de capital. Sino más pretenciosamente, ellos han confundido los fines con los medios. Ellos razonan que si nosotros estamos involucrados con la inflación se puede impedir el crecimiento económico, y hay alguna evidencia de que las tasas de inflación muy altas lo hacen⁸. Pero las acciones tomadas para limitar la inflación pueden tener efectos adversos en el crecimiento, en cuyo caso tenemos que equilibrarlos, (existen, con seguridad, modelos que sugieran que no hay ningún trade-off, que hay una curva de Phillips ampliada vertical, pero hay también aquéllos que consideran que en absoluto no hay ninguna curva de Phillips). En todo caso, la reciente experiencia, en E.U., es consistente con la hipótesis de una curva de Phillips no vertical a corto plazo -eventualmente la economía pagará el precio por los niveles muy bajos de desempleo, pero es demasiado pronto decirlo- o que no hay ninguna relación estable. En todo caso, yo sostendría que la evidencia de una curva

de Phillips vertical es suficientemente débil y que los países no deben basar sus políticas en la consideración de que es vertical en un lapso de tiempo relevante⁹.

Nosotros hemos visto cómo el enfoque excesivo de controlar la inflación ha ahogado el crecimiento¹⁰. De hecho, el reciente trabajo de Akerlof y sus colaboradores defiende que el nivel óptimo de inflación es estrictamente mayor que cero y en Japón y en cualquier parte, nosotros hemos visto los efectos adversos de la deflación¹¹.

Aquellos con un solo enfoque centrado en la inflación han defendido que una vez la inflación empieza, no puede detenerse, y que los costos de revertirla son grandes, pero las dos aseveraciones no resisten el escrutinio empírico (ver, por ejemplo, el Informe Económico del Presidente, 1996 y 1997)¹².

Pero el enfoque excesivo en la austeridad fiscal con el fin de controlar la inflación tiene consecuencias adicionales. Significa que no están utilizándose los recursos totalmente, y desaprovecharlos no sólo tiene un costo de bienestar en el presente, sino también en el futuro. Las inversiones en capital humano y físico que podrían hacerse, no se realizan.

El FMI ha defendido que los países tienen que sacrificarse en el presente, y haciendo eso, probablemente, el crecimiento será más robusto en el futu-

ro. Pero el sacrificio no es una virtud que garantice de por sí el crecimiento. Algunas restricciones realmente no solo pueden impedir el crecimiento actual sino también el del futuro. Ampliamente, los estudios macroeconómicos sostienen una hipótesis de raíz unitaria, así que las políticas que llevan a bajar el ingreso hoy, también lo harán en el futuro.

Permítanme ser claro: yo no estoy defendiendo la inflación desenfrenada¹³. Lo que estoy exigiendo es que cuando hay en un país recursos subutilizados, cuando hay deflación, uno no debería preocuparse por el hecho de que cierta expansión fiscal pueda generar precios ligeramente más altos. Cuando un país como Bolivia está a punto de obtener cuantiosos recursos, como producto de la venta de gas natural, entonces no hay razón para preocuparse de que esta riqueza futura pueda estimular la economía.

Estamos observando cada vez más las limitaciones de nuestros marcos teóricos contables en el nivel público y en la esfera privada. La información equivocada lleva a decisiones erradas. Las deficientes estructuras contables empleadas por compañías de E.U., contribuyen a la inflación de precios, que a su vez favoreció los excesos de inversión en áreas tales como las telecomunicaciones. Las deficiencias de los marcos teóricos de la contabilidad pública son más notorias todavía; por ejemplo, el gasto de inversión y los

gastos corrientes, el fracaso para tener en cuenta el agotamiento de recursos naturales o el empeoramiento del ambiente. Pero los buenos macroeconomistas deberían entender las limitaciones de los marcos teóricos de la contabilidad. Si, por ejemplo, el sistema de seguridad social se privatiza, y los fondos que anteriormente canalizaba el gobierno, aumentan el déficit gubernamental, no necesariamente lleva a desequilibrios macroeconómicos grandes, y no puede presentar problemas para que el gobierno financie esos déficits¹⁴.

Lo que necesitamos formular es una serie de políticas económicas que reflejen un mejor equilibrio entre el mercado y el Estado y que reconozcan el papel crítico que los dos deben jugar si la economía está funcionando, lo cual reconoce que los papeles cambian con el tiempo, dependiendo de la resistencia de las instituciones en los sectores público y privado que identifica las estrategias implementadas, las cuales deben enfocarse simultáneamente para ambos sectores¹⁵. Necesitamos cambiar nuestro enfoque orientado en un excesivo interés en reducir la inflación para centrarnos en la creación de empleo; igualmente el de reestructurar y privatizar las empresas existentes para crear nuevas. Necesitamos cambiar el enfoque tradicional de la economía a un enfoque explícito en la pobreza-en todas sus dimensiones-, y a un reconocimiento de que no se pueden separar las políticas

económicas de su contexto social y político. Como enfatice en mi conferencia sobre Prebisch en la UNCTAD, el desarrollo es más que un asunto de acumulación de capital y de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, sin embargo, los dos son importantes. El desarrollo representa una transformación de la sociedad. El Consenso de Washington simplemente ignoró estas dimensiones. De algún modo, creyó que si nosotros dejamos a los mercados funcionar solos, los países se desarrollarían. Eso no ha pasado, y nunca va a pasar. Pero animar y forzar a los países a enfocarse en una agenda económica estrecha y desorientada, desvió la atención de metas más amplias de reforma social, en la cual las reformas agrícola, educativa, política y económica, habrían sido definidas de manera más relevante. Había una consecuencia adversa adicional a estas ideas desorientadas, que llevaron a los países a pensar que sólo obteniendo más capital, crecerían más rápidamente. Si ellos no podían generar ahorro doméstico (de la manera en que los países de Asia oriental pudieron hacerlo tan exitosamente con la intervención fuerte del Estado) entonces, ellos debían conseguirlo en el extranjero.

El argumento era simple, cuando el retorno de la inversión excedía la tasa de interés pagada, entonces la inversión era buena, y había ganancias. Y no se hizo mucha diferencia si ese capital era de corto o de largo plazo.

Hubo muchas cosas erradas con esta línea de razonamiento. En parte, se subvaloró el costo de los recursos. Los países pedirían préstamos en dólares, con la creencia de que la tasa de interés en dólares era más baja; en ocasiones se les animaría a hacerlo. Pero claro, para mantener esos mercados trabajando bien, la diferencia entre la tasa de interés en dólares y la tasa de interés local debe reflejar las expectativas acerca de las variaciones en las tasas de cambio. Pero los gobiernos (y el sector privado, prestamistas y prestatarios) sistemáticamente subvaloraron el riesgo de fluctuaciones en la tasa de cambio, y sus consecuencias. En los diferentes países, lo que empezó como un nivel moderado de la deuda externa llegó a niveles inmanejables como resultado de las depreciaciones del tipo de cambio.

La motivación para solicitar préstamos a corto plazo fue particularmente equivocada. Por supuesto, uno no puede construir fábricas con dinero que puede entrar o salir de un país intempestivamente. Y la prudencia exige que los países mantengan unas reservas internacionales equivalentes a su deuda externa a corto plazo. Esto significa que si un país pide prestados 100 millones de dólares debe poner al lado esa cantidad en reservas –\$100 millones de dinero público– que podría usarse para construir escuelas o carreteras. Consigue un rendimiento por el monto de las reservas, pero el país en

conjunto está peor, porque las reservas se sostienen típicamente en la forma de billetes de dólar, es decir, obteniendo un rendimiento de 2%, en contraste con lo que debe pagar al banco de E.U., 18% o más. El costo neto para el país es de 16 millones de dólares, una transferencia neta, de los países más pobres a los Estados Unidos. Puede ser bueno para el crecimiento en E.U., pero es costoso para el crecimiento de los países pobres en vías de desarrollo.

Finalmente, uno de los errores más importantes fue subvalorar las externalidades asociadas a tales préstamos cuando la situación no es buena, como lo hicieron en Asia oriental y en otras partes, las cuales van más allá de lo que se identificó en los párrafos anteriores.

No sólo eran los prestatarios quienes asumían los costos, sobre todo bajo las respuestas a las crisis diseñadas por el FMI. Para asegurarse indirectamente, el FMI reconoció la presencia de un fracaso en el mercado se habló de contagio. Pero en forma notable, la institución no le respondió a los economistas de la manera en que normalmente lo hace para la identificación de externalidades. Preguntamos, hay allí una intervención en el mercado que puede corregir la externalidad, por ejemplo, un impuesto sobre la actividad generada externamente. Si el préstamo es a corto plazo genera un riesgo de una externalidad, entonces de-

ben imponerse contribuciones a dichos préstamos. Uno no se ocupa de las enfermedades contagiosas simplemente construyendo mejores hospitales para aquellos que tienen el infortunio de enfermarse; uno mira cómo la enfermedad se extiende, uno subsidia las vacunas, uno incluso impone regulaciones exigiendo las vacunaciones y prohibiendo cierto tipo de actividades peligrosas.

De manera persistente, mientras he insistido repetidamente en las relaciones anteriores, los defensores de la liberalización del mercado de capital y de la mayor dependencia de pedir prestado al extranjero, incluyendo al FMI, se han rehusado a comprometerse en el debate. Actualmente, en los países en vías de desarrollo y en los mercados emergentes hay un reconocimiento creciente de los riesgos a los que se expone un país al recurrir al endeudamiento externo. Las ganancias que los países consiguen, claramente no compensan las pérdidas que ellos experimentan en caso de una crisis; crisis que ocurre con frecuencia y regularidad. Y los costos de la crisis tienden, a hacerse más grandes, no sólo debido al incremento del número de acreedores, domésticos y extranjeros, incluyendo a las instituciones financieras locales, sino también la combinación de deuda doméstica y en dólares, lo que genera problemas de difícil solución y compromete la viabilidad de las instituciones financieras domésticas, minando la econo-

mía. Al mismo tiempo, los países reconocen que el argumento tradicional de que ellos necesitan mantener el acceso a mercados de capital internacional, está perdiendo credibilidad: típicamente en estos momentos de crisis, los países tienen necesidad desesperada, en la consecución de recursos que deben enviar a los Estados Unidos y a otros países industrializados. La salida de capitales es mayor a la que ingresa, tal como fue la situación en América Latina durante la década perdida.

He dedicado buena parte de esta sección a analizar los principios de la economía, pero debo mencionar brevemente cuatro temas filosóficos más amplios. Ha habido, primero, un importante cambio en las nociones de igualdad, con un énfasis mayor en la igualdad de oportunidades, en lugar de la igualdad de resultados. Segundo, hay un reconocimiento de la importancia de la comunidad en la necesidad de la acción colectiva, de la necesidad de ir más allá del individualismo a un sentido de solidaridad social. Pero en la acción colectiva, la comunidad no sólo puede expresarse a través del gobierno, en sus diferentes estamentos, sino también a través de la sociedad civil y las organizaciones no-gubernamentales que pueden ser importantes vehículos no sólo para la acción, sino para expresar su opinión. Tercero, ha habido, en las recientes décadas, un ensanchamiento del concepto de derechos humanos funda-

mentales no sólo de los derechos y libertades civiles, la libertad de expresión y de prensa, el derecho a congregarse, la libertad de religión; sino también de los derechos económicos, el acceso a la salud básica y el derecho a ganarse la vida. Puede haber conflictos entre estos derechos, y tienen que haber maneras para que los mismos sean resueltos: ésta es una de las áreas de responsabilidad colectiva. Y, finalmente, con los derechos vienen responsabilidades, las cuales son a nivel individual y comunitario. Lo que esas responsabilidades representan y las consecuencias por no cumplirlas, plantean algunas de las preguntas más fuertes de política pública, que van más allá del alcance limitado de lo planteado en esta conferencia.

3. Los elementos de una agenda de reforma

Para hacer énfasis en la diferencia fundamental entre un acercamiento al Consenso de Washington y lo que he planteado en esta disertación, empezaré con esas partes de la agenda que tienen que ver con *La movilización social*. El elemento más importante de movilización social es, quizás, la educación. Aunque el incremento en *los gastos en educación ha sido defendido tanto por la izquierda como por la derecha*, ha habido menos atención a la destinación de dichos gastos y a la cobertura de la educación.

Las desventajas educativas de los pobres comienzan antes de que ellos entren a la escuela, y es por ello que el Proyecto de Headstart ha jugado un papel importante en la política educativa en los Estados Unidos.

La educación es importante porque afecta el pensamiento de la siguiente generación: afecta, por ejemplo, sus actitudes hacia el cambio y la tradición. Refuerza su comprensión de sus derechos y deberes, así como el papel del individuo y del Estado. En el siglo XIX, una de las funciones de la educación pública era proporcionar una fuerza laboral disciplinada, únicamente con la cantidad de educación requerida. Hoy, nosotros queremos una ciudadanía que reclame sus derechos, y esté preparada para el proceso de aprender toda la vida, que tenga las habilidades requeridas para funcionar en una sociedad moderna (por ejemplo, capacitación en sistemas) y el dominio de los idiomas necesarios.

En muchos de los países más pobres, por lo menos durante el próximo cuarto de siglo, segmentos grandes de población permanecerán en el campo, por eso la educación debe entenderse no sólo como una alternativa sino como una prioridad, no simplemente entrenamiento para los trabajos urbanos, sino habilidades que puedan aumentar la productividad en el sector rural. El conocimiento sobre la salud y el medio ambiente pueden tener inmensos efectos en la calidad de vida,

y afectar la sostenibilidad del medio ambiente, e incluso, a largo plazo, los niveles de vida. La visión empresarial será la llave al futuro, y ésta, así como otras habilidades y conocimientos para el éxito en los negocios, también pueden enseñarse.

En algunos países en desarrollo, los esquemas de créditos pequeños han demostrado ser un importante instrumento para la movilización social. Mucha de la discusión acerca de ellos ha hecho énfasis en *los aspectos económicos, la provisión de crédito a los hogares pobres, especialmente a las mujeres, quienes de otra manera no tendrían acceso*. Pero los promotores originales de dichos préstamos quisieron volcar las estructuras de poder en los pueblos locales dando más poder económico a mujeres pobres. Y eso es porque uno de los principales oferentes de los mencionados créditos, BRAC, ha complementado los programas de micro-crédito con los programas de educación, incluyendo los enfocados a la educación femenina, con un énfasis en el medio ambiente, la salud y los derechos legales.

Los medios de comunicación pueden jugar un rol importante pero si no son controlados y concentrados en grupos económicos poderosos, como es el caso de muchos países. El gobierno tiene que impulsar la democratización de los medios de comunicación, pero también tiene que asegurar que haya más participación de los mismos, por ejemplo, a través del apoyo a las estaciones de ra-

dio comunitarias y a las estaciones de radio controladas por ONGs.

En años recientes, se ha puesto atención creciente al medio ambiente. Pero en algunos círculos, parece que ese medio ambiente sano se ha visto como un lujo del rico: los pobres no pueden permitirse el lujo de prestar atención a esos asuntos. Pero yo argumentaría que¹⁶, por lo menos en muchos casos, el crecimiento, la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente son complementarios: la erosión de la tierra o el fracaso para controlar el crecimiento de la población significarán que, en el futuro, habrá un medio ambiente más deteriorado y más pobreza.

En muchas partes del mundo, las comunidades han encontrado las maneras de manejar el medio ambiente para el bien común. La Tragedia de los Comunes que a veces se interpreta como el fracaso para establecer los derechos de propiedad bien definidos por encima de los recursos corrientes es, a menudo, el resultado de la intromisión de fuerzas imperfectas del mercado en las culturas tradicionales. Más ampliamente, el trabajo de Sen y Walton ha hecho énfasis en la importancia de la cultura, reforzando el sentido de identidad y comunidad, tan importantes para el bienestar a largo plazo.

3.1 La equidad

A la pobreza se le dio poca participación en el Consenso de Washington,

quizás porque ellos creyeron que los beneficios del crecimiento se reflejarían en el futuro. Es posible que haya un pequeño argumento para creer que ello es así, empero por razones subrayadas en la primera parte de esta conferencia, las políticas del Consenso de Washington seguramente empeoraron la pobreza.

El primer artículo de una agenda contra la pobreza debe ser el compromiso del Estado de crear fuentes de trabajo, de trabajo digno para todos, en palabras de la OIT; este debe ser el derecho fundamental de todos en una sociedad que está deseosa de trabajar para tener un empleo, y es responsabilidad fundamental del gobierno asegurar que esos derechos se cumplan. Cualquier gobierno que falle, en este propósito, como sucede habitualmente, debería perder su mandato. Entonces se necesita un cambio en los objetivos propuestos y no la lucha, únicamente contra la inflación sino también promover el crecimiento y la creación de empleo. Entendemos algunos de los impedimentos a la generación de empleo, incluso la falta de crédito y la sobre valoración de las tasas de cambio¹⁷. Es por eso que la política macroeconómica se vuelve tan importante. Si se parte de tipos de cambio sobre valorados y tasas de interés altas, no habrá creación de empleo. Pero nosotros también tenemos que entender que los mercados de capital no son mercados comunes, en los que la eficiencia requiere un “solo precio,” y

que puede describirse *como si hubiera una subasta*. En todos los países, el gobierno ha jugado un papel importante en la provisión de créditos, para estudiantes, para financiación de vivienda, para campesinos, para la pequeña y mediana empresa, para los exportadores. Con estos programas se ha abusado a veces, pero nosotros ahora sabemos los correctivos necesarios para corregir dichos abusos.

Para promover la equidad y la lucha contra la pobreza a largo plazo, se tiene que empezar con la educación y con programas de salud para niños. Nosotros sabemos los efectos enervantes que la enfermedad puede tener; ahora tenemos las herramientas para reducir la enfermedad y sus consecuencias. Pero hay más sobre el particular que el simple cuidado de la salud: nosotros necesitamos promover estilos de vida saludables, incluyendo la lucha contra el consumo del cigarrillo y la ingestión de sustancias alucinógenas, promoviendo el consumo de verduras y una dieta equilibrada.

El éxito por la equidad y contra la pobreza requiere tanto del fortalecimiento económico como del político. En el sector rural supone una reforma agraria, que implique la redistribución de tierras con la provisión de créditos y acceso a la tecnología. La reforma agraria es importante pero debe incluirse como un componente de un programa más amplio. La reforma agraria aumenta el uso de la tierra, pero esto será efectivo sólo

donde haya un buen funcionamiento de los mercados de tierras.

Tanto en el sector rural como en el urbano debe haber programas que fomenten el ahorro. Los recientes derrumbamientos de los sistemas bancarios pueden haber afectado la confianza en el sector financiero. Necesitamos buscar maneras de proporcionar las garantías gubernamentales fiables para los pequeños ahorradores. Un conocimiento de dicha crisis permitiría trazar las estrategias para que la banca sea reestructurada en los países con dificultades. Una posibilidad de estimular el funcionamiento de instituciones financieras locales es la creación de algún sistema gubernamental de ahorro que estimule a los pequeños ahorradores.

La imposición de tributos tiene que ser más equitativa. El IVA no lo es, y en la mayoría de los países en vías de desarrollo es un impuesto que ni es consistente con la eficiencia económica ni promueve el crecimiento. Y como los estratos altos con frecuencia gastan gran parte de su ingreso en el extranjero, el IVA no representa un impuesto proporcional sobre el consumo.

La política tributaria debe encaminarse a promover equidad, estabilidad y crecimiento sostenible; y nosotros debemos diseñar estructuras de tributo resistentes a la corrupción. Así, nosotros debemos contar más con los im-

puestos indirectos, como los impuestos a los automóviles grandes y a los bienes de consumo de lujo, consumidos en gran medida por los ricos (y principalmente importados). Deberíamos imponer tributos a mercancías como el petróleo o el carbón, que son dañinos para el medio ambiente y fijar impuestos más altos a las rentas, tales como aquellas que están relacionadas con los recursos naturales. Deberíamos colocar impuestos progresivos a grandes casas, grandes extensiones de tierra y diseñar políticas que induzcan a los propietarios a contratar más mano de obra, por ejemplo, aplicar deducción de impuestos o conceder créditos a aquellas actividades que estimulen la contratación de nuevos trabajadores. Deberíamos considerar incluso, impuestos a los flujos de capital de corto plazo tanto a los que entran como a los que salen del país, ajustando las tasas impositivas a las circunstancias económicas.

3.2 Crear un ambiente favorable para los negocios

Finalmente, es necesario generar un ambiente óptimo para los negocios, uno que no sólo atraiga a los inversionistas extranjeros, sino también proporcione un ambiente acogedor para los inversionistas locales.

Ya he perfilado dos de los ingredientes centrales: educación y crédito. Los países que recientemente han logrado mejor estabilidad en Europa, como

Irlanda y Portugal, han regulado muy bien sus sistemas bancarios locales. En el desarrollo de Estados Unidos en los siglos XIX y XX, se hizo mucho énfasis en los bancos locales, ya que se reconoció la importancia de la información regional para prestar dinero; había una gran preocupación en un sistema bancario, centrado en Nueva York, que reduciría los recursos destinados al resto de regiones, impidiendo un desarrollo de toda la Nación. Nosotros hemos insistido en que pequeños países estimulen la apertura de filiales de bancos internacionales, sin prestar atención a sí estos bancos proveerán crédito a las pequeñas y medianas empresas. Argentina ha mostrado que tener filiales de bancos internacionales no asegura la estabilidad del sistema bancario. Algunos pensaron que las entidades financieras “matrices” vendrían al rescate de sus subsidiarias; ciertamente muchos depositarios parecían haber compartido esa creencia. Pero eso no ha ocurrido. Para ser equitativos y promover el crecimiento, es necesario imponer algunas normas análogas al decreto de reinversión comunitaria (Community Reinvestment Act): los bancos que captan recursos en un país deben volver a prestar el dinero en él, y destinar una importante participación a empresas de dicho país.

Deberían intentarse otras acciones para promover los negocios pequeños, como las incubadoras. Esto ha tenido éxito notable alrededor del mundo.

Obviamente, las regulaciones pueden ahogar los negocios; éstas tienen que ser evaluadas, reconociendo que el objetivo no debe ser ninguna desreglamentación, sino encontrar la estructura jurídica que haga funcionar la economía de mercado, y que minime la regulación innecesaria. La regulación incierta —y la corrupción que a menudo está asociada con ella— ha mostrado que es un importante impedimento para los negocios. Hay maneras de supervisar la corrupción, y nosotros ahora tenemos estrategias para reducirla. (La corrupción, claro, como se ha planteado, puede estar presente en el sector privado así como en el público, y la transparencia puede ser por lo menos parcialmente eficaz contra ella).

La estabilidad macroeconómica es esencial para mantener un buen ambiente para los negocios pero no como se la ha entendido en la última década. Las recesiones, las depresiones, son negativas para los negocios y las políticas —como la liberalización del mercado de capitales y las regulaciones bancarias pobremente diseñadas, que tienden a construir desestabilizadores automáticos— que afecten la estabilidad deberían ser abolidas. Pero la estabilidad es más que eso. Para estar seguros, los gobiernos deben evitar la inflación excesiva, así como la deflación.

Mantener la estabilidad en un ambiente incierto, con enormes fluctuaciones en las tasas de cambio y precios de los

artículos, no será fácil. Los países necesitarán aprender a manejar esos riesgos, incluyendo la diversificación de la producción, la creación de fondos de estabilización, el uso de un impuesto contra cíclico, una política de crédito, y la modulación de flujos de capital a corto plazo.

Lo que caracterizó el éxito inicial en América Latina fue la política industrial. Tales políticas han obtenido injustificadamente mala reputación, en el curso del último cuarto del siglo pasado. Antes, yo describí el papel importante que este tipo de política jugó en el desarrollo de Estados Unidos, y también creo que fue muy importante en el éxito de Asia oriental. Pero, las políticas que se implementaron en un país pueden ser menos eficaces en otro, y el régimen comercial global ha impuesto limitaciones al uso de algunas de estas técnicas estándar por parte de los gobiernos, aun cuando lo quisieran hacer así.

No quiero meterme con la estrategia de sustitución de importaciones en América Latina, o con los abusos de la política industrial. Como muchas políticas, estas pueden ser un instrumento eficaz para el crecimiento, pero también puede abusarse de ellas. Nosotros conocemos algunas de las maneras en que podemos aumentar la probabilidad de que tales políticas sean más efectivas, y reducir la probabilidad de abuso. La Administración Clinton, en la que yo participe, creyó

fuertemente que dichas políticas podrían jugar un papel importante en el avance de la economía estadounidense. El hecho de que el Tesoro de los E.U. estuviera más interesado en sacar de apuros a Wall Street o con otros ítems de bienestar corporativo que con la intervención del mercado para promover tecnología, a nivel nacional o en el extranjero, demuestra el papel de los intereses y la impureza de ideologías que pasan por encima de la sabiduría de ciertas políticas económicas. El Estado tuvo en el pasado, y puede tener en el futuro, que jugar un papel catalizador: esto no sólo puede hacer que los mercados funcionen mejor, también puede ayudar a desarrollar la economía y lo que es más importante, por ejemplo, a través de la infraestructura física, institucional y educativa, asegurar que haya una fuerza laboral capacitada. Parte de ese papel catalizador en la economía actual es promover el reconocimiento de los cambios estructurales que han ocurrido en el mundo: la reducción del sector industrial manufacturero, el crecimiento del sector de los servicios, la competencia de bienes y servicios, para moverse a través de las fronteras. Los países que han tenido el crecimiento más rápido en las últimas décadas –y los de mayor creación de empleo– han sido los que se han acomodado a estos cambios, e, incluso, los han soportado.

Hay, obviamente, muchos otros temas que no he tocado: los sistemas de trans-

porte, especialmente en áreas rurales, pueden ser mejorados si los individuos de esos sectores tienen acceso a los mercados. En algunos casos “hay pérdida de mercados” o la competencia está tan limitada que los pequeños productores son explotados. En estas instancias, el gobierno debe considerar la creación de cooperativas rurales. Yo sólo he podido referirme a los problemas normales, a la forma cómo la privatización y la liberalización necesitan ser reformadas. Los fracasos del pasado ahora están bien documentados. En otra parte he comentado algunos de estos tópicos¹⁸ y una exposición amplia y completa de la agenda de la reforma debe esperar otra oportunidad.

Conclusiones

He perfilado aquí una nueva agenda para la reforma. Dudé en usar ese término, dado las connotaciones negativas que la palabra reforma ha tenido en los últimos años. Pero, reforma simplemente significa cambio, y la reforma misma ha tenido que ser reformada. He enfocado mis comentarios en lo que los países de la región pueden hacer, dado el régimen internacional actual. Por otra parte, he argumentado que el régimen tiene problemas fundamentales: hay bien documentadas desigualdades en los regímenes de comercio mundial y el régimen financiero global, lo cual no sólo es desigual sino inherentemente inestable. Dado que la suma de los

déficits en el mundo es igual a la suma de los superávits o excedentes, en algunos países como Japón y China que insisten en tener excedentes, los otros -en total- deben tener déficits. Y si los países con déficits probablemente estén plagados de crisis, entonces, las crisis verdaderamente son inevitables. Cuando un país redirecciona su problema modificando su tasa de cambio, cuando dicho país va de déficits a superávits (como hizo Corea después de su crisis), entonces algunos otros países tendrán que pasar a tener ese déficit o el mismo empeorará. Es aritmética elemental de las finanzas mundiales¹⁹. Los países de la región deberían sacar ventaja de la globalización, pero buscando una globalización adecuada a sus propias condiciones. El Área de Libre Comercio para las Américas podría ser de enorme beneficio para los países de la región, pero sólo si E.U. realmente abre todos sus mercados a los bienes de la región lo cual significa no sólo abrir sus mercados agrícolas y de textiles, sino eliminar los subsidios agrícolas, y adelantarse a eliminar las barreras no arancelarias que los Estados Unidos han empleado contra sus vecinos Canadá y México.

Y un acuerdo de libre comercio no puede usarse para promover políticas, bajo el rótulo de “protección a la inversión”, eso sería por otra parte inaceptable (como puede ser el caso NAFTA) o un régimen de propiedad

intelectual desbalanceado (como fue discutiblemente el caso de la Ronda de Uruguay).

En esta charla, he intentado no sólo identificar los fracasos de la agenda de la reforma inicial, sino también conectar los fracasos con las políticas: es más que sólo un asunto de mala suerte o, como a ellos les gustaría denominarlo, implementación inadecuada. Por lo menos las buenas políticas tienen que ser diseñadas para ser implementadas por mortales, en el ambiente voluble en el que nosotros vivimos. He gastado una cantidad considerable de tiempo hablando sobre algunos temas que han recibido menos atención de la que merecerían.

Hoy reconocemos el entramado de los procesos económicos, sociales y políticos. Está abierta la discusión que surge de los problemas por un régimen político u otro. Pero ha habido atención insuficiente al papel que las políticas -incluyendo las económicas- juegan en todo esto.

En Rusia, algunos impulsaron la idea de privatización rápida, no importando cómo se hiciera, con la ingenua creencia (que he llamado el teorema político de Coase) de pensar que una vez se garantizara el control sobre la

propiedad, surgiría un nuevo orden. Eso no pasó, y predeciblemente fue así. Como comenté: eso no es Rockefeller apoyado por leyes no confiables al final del siglo XIX, ni ha sido Gates el que ha impulsado el fortalecimiento efectivo de tales leyes hoy. Verdaderamente ha habido intentos incluso de cortar los fondos para la entrada en vigor de tales leyes, por parte de aquellos que podrían afectarse. Ha sido, y continúa siendo, la clase media la fuente más importante de apoyo para ese nuevo orden²⁰, y ha sido esta clase la más devastada por algunas de las políticas del Consenso de Washington.

Si el desarrollo es de hecho la transformación de la sociedad, necesitamos pensar cuidadosamente sobre lo que este trae consigo, y cómo esa transformación puede fomentarse más eficazmente.

La agenda de la reforma neoliberal, incluso, falló en su objetivo más importante cómo es el de promover el crecimiento. Cuando pensemos que esto es posible, no debemos dejarnos atrapar en la estrecha visión de lo que la agenda apoyó. Una vez esta sea reformada debemos escribirla en un contexto más amplio.

Notas

- ¹ Los datos deben ser adicionados
- ² Ver Stiglitz (1998)
- ³ Por ejemplo, reemplazando las cuotas con aranceles; de cualquier modo, sus virtudes en transparencia pueden exponer a un país a una mayor volatilidad. Ver Dasgupta y Stiglitz
- ⁴ Este es otro ejemplo de lo que se enseña en las primeras semanas de economía elemental, "la falacia de la composición". Que sentido tendría si hay un solo banco que enfrenta un problema cuando el problema es sistémico.
- ⁵ Para estar seguros, algunos de los campesinos muy pobres, que subsisten aisladamente de la economía de mercado, fueron los menos afectados por las reformas. Si estos se excluyen del análisis, el cuadro de las consecuencias puede verse más sombrío aún.
- ⁶ Simplifico demasiado refiriéndome a "los mercados financieros", porque hay, claro, muchos jugadores en estos mercados, con intereses diferentes. Los inversionistas de largo plazo, como ya lo he anotado, tienen notablemente, intereses diferentes que los especuladores de corto plazo. Mientras los especuladores ganan dinero de las variaciones, y de la inestabilidad, los inversionistas de largo plazo ganan de la estabilidad.
- ⁷ También ver Herbert Simon.
- ⁸ La evidencia tiene que ser interpretada con cautela, porque típicamente cuando hay tasas de inflación muy altas, hay un poco de perturbaciones subyacentes que dan lugar al macrodesequilibrio, y a un fracaso del gobierno para tratar esos problemas. Por consiguiente hay a menudo un problema de identificación: es el bajo crecimiento, resultado de la alta inflación, o los factores que dan lugar a él.
- ⁹ Más generalmente, si hay una tasa natural de desempleo, pero hay incertidumbre sobre su nivel, las conclusiones de política son casi las mismas.
- ¹⁰ Y de hecho en el caso de Rusia, puede haber sido uno de los factores que contribuyeron al cambio de crecimiento, el cual lleva por si solo a ineficiencias en la asignación del mercado, tan serias como la que se asocia con la alta inflación.
- ¹¹ Un punto en el que Fisher, Greenwald y Stiglitz (1993) han hecho énfasis.
- ¹² Ver también Stiglitz (1997)
- ¹³ Como algunos críticos del FMI han planteado.
- ¹⁴ Depende de la racionalidad del mercado; si se asumen las obligaciones no financiadas como verdaderos compromisos gubernamentales, una reforma que permita adicionar nuevas obligaciones estando financiadas, debería mejorar la visión del mercado, relacionada con la posición financiera de los gobiernos.
- ¹⁵ Por ejemplo, la observación de que hay problemas con el sistema pensional público no implica que debemos privatizarlo. No debemos comparar un sistema privado idealizado con un sistema público real. En la práctica, los costos de las transacciones, incluso en los países industrializados han resultado enormes. Puede ser más fácil mejorar el sistema público que crear uno privado, con un aparato regulador necesariamente. Ver, por ejemplo, Orszag y Stiglitz.
- ¹⁶ Ver también Dasgupta (1997)
- ¹⁷ Hay otros, como excesivas protecciones al trabajo que aumenta los costos laborales de un obrero, pero por razones antes mencionadas, no creo que estos se presenten, en por lo menos muchos países de la región
- ¹⁸ Ver, por ejemplo, Stiglitz 2002 (El malestar en la globalización)
- ¹⁹ Actualmente con mi colega Bruce Greenwald estoy trabajando en un libro que detalla estas debilidades y ajusta un juego de reformas propuestas. También ver Soros (2002).
- ²⁰ Ver Soclow y Birdsall
