
JOSEPH E. STIGLITZ

EL MALESTAR
EN LA GLOBALIZACIÓN

Traducción de Carlos Rodríguez Braun

TAURUS

PENSAMIENTO

CAPÍTULO 1

LA PROMESA DE LAS INSTITUCIONES GLOBALES

Los burócratas internacionales —símbolos sin rostro del orden económico mundial— son atacados por doquier. Las reuniones de oscuros tecnócratas en torno a temas tan anodinos como los préstamos preferenciales o las cuotas comerciales se han transformado en escenarios de iracundas batallas callejeras y grandes manifestaciones. Las protestas en la reunión de Seattle de la Organización Mundial de Comercio en 1999 fueron una sacudida; pero desde entonces el movimiento ha crecido y la furia se ha extendido. Prácticamente todas las reuniones importantes del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la OMC equivalen ahora a conflictos y disturbios. La muerte de un manifestante en Génova en 2001 fue la primera de las que pueden ser muchas más víctimas de la guerra contra la globalización.

Los alborotos y las protestas contra las políticas y medidas de las instituciones de la globalización no son desde luego una novedad. Durante décadas los pueblos del mundo subdesarrollado se han rebelado cuando los programas de austeridad impuestos en sus países han sido demasiado severos, pero sus quejas no solían tener eco en Occidente. Lo nuevo es hoy la ola de condenas en los países desarrollados.

Asuntos como los préstamos de ajuste estructural (programas diseñados para ayudar a que los países se ajusten y capeen las crisis) y las cuotas del plátano (los límites que algunos países de Europa establecen a las importaciones de plátanos de países que no sean sus anti-

guas colonias) interesaban sólo a unos pocos. Ahora hay chicos de dieciséis años en los suburbios que tienen opiniones tajantes sobre tratados como el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) y el NAFTA (el área norteamericana de libre comercio, acuerdo firmado en 1992 entre México, EE. UU. y Canadá, que permite el libre movimiento de bienes, servicios y capitales —pero no personas— entre dichos países). Las protestas han provocado un enorme caudal de exámenes de conciencia desde el poder político. Incluso los políticos conservadores, como el presidente francés Jacques Chirac, han manifestado su preocupación porque la globalización no está mejorando la vida de quienes más necesitan de sus prometidas ventajas¹. Es claro para casi todo el mundo que algo ha funcionado terriblemente mal. Prácticamente de la noche a la mañana, la globalización se ha vuelto el asunto más apremiante de nuestro tiempo, que se discute en salas de juntas y en páginas editoriales y en escuelas de todo el planeta.

¿Por qué la globalización —una fuerza que ha producido tanto bien— ha llegado a ser tan controvertida? La apertura al comercio internacional ayudó a numerosos países a crecer mucho más rápidamente de lo que habrían podido en caso contrario. El comercio exterior fomenta el desarrollo cuando las exportaciones del país lo impulsan; el crecimiento propiciado por las exportaciones fue la clave de la política industrial que enriqueció a Asia y mejoró la suerte de millones de personas. Gracias a la globalización muchas personas viven hoy más tiempo y con un nivel de vida muy superior. Puede que para algunos en Occidente los empleos poco remunerados de Nike sean explotación, pero para multitudes en el mundo subdesarrollado trabajar en una fábrica es ampliamente preferible a permanecer en el campo y cultivar arroz.

La globalización ha reducido la sensación de aislamiento experimentada en buena parte del mundo en

1. J. Chirac, *«The economy must be made to serve people»*, discurso ante la Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 1996.

desarrollo y ha brindado a muchas personas de esas naciones acceso a un conocimiento que hace un siglo ni siquiera estaba al alcance de los más ricos del planeta. Las propias protestas antiglobalización son resultado de esta mayor interconexión. Los vínculos entre los activistas de todo el mundo, en particular los forjados mediante la comunicación por Internet, dieron lugar a la presión que desembocó en el tratado internacional sobre las minas antipersona —a pesar de la oposición de muchos Gobiernos poderosos—. Lo han firmado 121 países desde 1997, y ha reducido la probabilidad de que niños y otras víctimas inocentes puedan ser mutilados por las minas. Análogamente, una bien orquestada presión forzó a la comunidad internacional a condonar la deuda de algunos de los países más pobres. Incluso aunque la globalización presente facetas negativas, a menudo ofrece beneficios; la apertura del mercado lácteo de Jamaica a las importaciones desde EE. UU. en 1992 pudo perjudicar a los productores locales pero también significó que los niños pobres pudieran consumir leche más barata. Las nuevas empresas extranjeras pueden dañar a las empresas públicas protegidas, pero también fomentan la introducción de nuevas tecnologías, el acceso a nuevos mercados y la creación de nuevas industrias.

La ayuda exterior, otro aspecto del mundo globalizado, aunque padece muchos defectos, a pesar de todo ha beneficiado a millones de personas, con frecuencia por vías que no han sido noticia: la guerrilla en Filipinas, cuando dejó las armas, tuvo puestos de trabajo gracias a proyectos financiados por el Banco Mundial; los proyectos de riego duplicaron sobradamente las rentas de los agricultores que accedieron así al agua; los proyectos educativos expandieron la alfabetización a las áreas rurales; en un puñado de países los proyectos contra el sida han contenido la expansión de esa letal enfermedad.

Quienes vilipendian la globalización olvidan a menudo sus ventajas, pero los partidarios de la misma han sido incluso más sesgados; para ellos la globalización (cuando está típicamente asociada a la aceptación del

capitalismo triunfante de estilo norteamericano) es el progreso; los países en desarrollo la deben aceptar si quieren crecer y luchar eficazmente contra la pobreza. Sin embargo, para muchos en el mundo subdesarrollado la globalización no ha cumplido con sus promesas de beneficio económico.

La creciente división entre los poseedores y los desposeídos ha dejado a una masa creciente en el Tercer Mundo sumida en la más abyecta pobreza y viviendo con menos de un dólar por día. A pesar de los repetidos compromisos sobre la mitigación de la pobreza en la última década del siglo XX, el número de pobres ha aumentado en casi cien millones². Esto sucedió al mismo tiempo que la renta mundial total aumentaba en promedio un 2,5 por ciento anual.

En África, las ambiciosas aspiraciones que siguieron a la independencia colonial se han visto en buena parte frustradas. En vez de ello, el continente se precipita cada vez más a la miseria, las rentas caen y los niveles de vida descienden. Las laboriosamente conquistadas mejoras en la expectativa de vida de las décadas recientes han empezado a revertirse. Aunque el flagelo del sida está en el centro de este declive, la pobreza también mata. Incluso los países que abandonaron el socialismo africano y lograron establecer Gobiernos razonablemente honrados, equilibrar sus presupuestos y contener la inflación han comprobado que simplemente no son capaces de atraer inversores privados; sin esta inversión no pueden conseguir un desarrollo sostenible.

La globalización no ha conseguido reducir la pobreza, pero tampoco garantizar la estabilidad. Las crisis en Asia y América Latina han amenazado las economías y la

² En 1990 había 2.718 millones de personas que vivían con menos de dos dólares diarios. En 1998 ese número de pobres era estimado en 2.801 millones —Banco Mundial, *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000*, Washington D. C., World Bank, 2000, pág. 29—. Para más información véase *World Development Report* y *World Economic Indicators*, publicaciones anuales del Banco Mundial. Los datos sobre salud pueden encontrarse en UNAIDS/OMS, *Report on the HIV/AIDS Epidemic 1998*.

estabilidad de todos los países en desarrollo. Se extiende por el mundo el temor al contagio financiero y que el colapso de la moneda en un mercado emergente represente también la caída de otras. Durante un tiempo, en 1997 y 1998, la crisis asiática pareció cernirse sobre toda la economía mundial.

La globalización y la introducción de la economía de mercado no han producido los resultados prometidos en Rusia y la mayoría de las demás economías en transición desde el comunismo hacia el mercado. Occidente aseguró a esos países que el nuevo sistema económico les brindaría una prosperidad sin precedentes. En vez de ello, generó una pobreza sin precedentes; en muchos aspectos, para el grueso de la población, la economía de mercado se ha revelado incluso peor de lo que habían predicho sus dirigentes comunistas. El contraste en la transición rusa, manejada por las instituciones económicas internacionales, y la china, manejada por los propios chinos, no puede ser más acusado. En 1990 el PIB chino era el 60 por ciento del ruso, y a finales de la década la situación se había invertido; Rusia registró un aumento inédito de la pobreza y China un descenso inédito.

Los críticos de la globalización acusan a los países occidentales de hipócritas, con razón: forzaron a los pobres a eliminar las barreras comerciales, pero ellos mantuvieron las suyas e impidieron a los países subdesarrollados exportar productos agrícolas, privándolos de una angustiosamente necesaria renta via exportaciones. EE. UU. fue, por supuesto, uno de los grandes culpables, y el asunto me tocó muy de cerca. Como presidente del Consejo de Asesores Económicos batallé duramente contra esta hipocresía, que no sólo daña a las naciones en desarrollo sino que cuesta a los norteamericanos, como consumidores por los altos precios y como contribuyentes por los costosos subsidios que deben financiar, miles de millones de dólares. Con demasiada asiduidad mis esfuerzos fueron vanos y prevalecieron los intereses particulares, comerciales y financieros —cuando me fui al Banco Mundial aprecié con toda claridad las consecuencias para los países en desarrollo—.

Incluso cuando Occidente no fue hipócrita, marcó la agenda de la globalización, y se aseguró de acaparar una cuota desproporcionada de los beneficios a expensas del mundo subdesarrollado. No fue sólo que los países industrializados se negaron a abrir sus mercados a los bienes de los países en desarrollo —por ejemplo, mantuvieron sus cuotas frente a una multitud de bienes, desde los textiles hasta el azúcar— aunque insistieron en que éstos abrieran los suyos a los bienes de las naciones opulentas; no fue sólo que los países industrializados continuaron subsidiando la agricultura y dificultando la competencia de los países pobres, aunque insistieron en que éstos suprimieran los subsidios a sus bienes industriales. Los «términos del intercambio» —los precios que los países desarrollados y menos desarrollados consiguen por las cosas que producen— después del último acuerdo comercial de 1995 (el octavo) revelan que el efecto *neto* fue reducir los precios que algunos de los países más pobres del mundo cobran con relación a lo que pagan por sus importaciones³. El resultado fue que algunas de las naciones más pobres de la Tierra empeoraron aún más su situación.

Los bancos occidentales se beneficiaron por la flexibilización de los controles sobre los mercados de capitales en América Latina y Asia, pero esas regiones sufrieron cuando los flujos de dinero *caliente* especulativo (dinero que entra y sale de un país, a menudo de la noche a la mañana, y que no suele ser más que una apuesta sobre si la moneda va a apreciarse o depreciarse) que se habían derramado sobre los países súbitamente tomaron la dirección opuesta. La abrupta salida de dinero

3. Este octavo acuerdo resultó de las negociaciones de la llamada Ronda Uruguay, abierta en Punta del Este, Uruguay, en 1986. Esta ronda concluyó en Marraquech el 15 de diciembre de 1993, cuando 117 países firmaron dicho acuerdo de liberalización comercial, que fue finalmente aprobado por EE UU y rubricado por el Presidente Clinton el 8 de diciembre de 1994. La Organización Mundial del Comercio fue formalmente inaugurada el 1 de enero de 1995, y hasta julio se integraron en ella más de cien países. Una cláusula del acuerdo contemplaba la conversión del GATT en la OMC.

dejó atrás divisas colapsadas y sistemas bancarios debilitados. La Ronda Uruguay también fortaleció los derechos de propiedad intelectual. Las compañías farmacéuticas norteamericanas y occidentales podían ahora impedir que los laboratorios indios o brasileños les «robaran» su propiedad intelectual. Pero esos laboratorios del mundo subdesarrollado hacían que medicamentos vitales fueran asequibles por los ciudadanos a una fracción del precio que cobraban las empresas occidentales. Hubo así dos caras en las decisiones adoptadas en la Ronda Uruguay. Los beneficios de las empresas farmacéuticas occidentales aumentarían, lo que según sus partidarios brindaría más incentivos para innovar, pero los mayores por las ventas en los países subdesarrollados eran pequeños, puesto que pocos podían pagar los medicamentos, con lo que el efecto incentivo sería en el mejor de los casos limitado. La otra cara fue que miles de personas resultaron de hecho condenadas a muerte, porque los Gobiernos y los ciudadanos de los países subdesarrollados ya no podían pagar los elevados precios ahora impuestos. En el caso del sida la condena internacional fue tan firme que los laboratorios debieron retroceder y finalmente acordaron rebajar sus precios y vender los medicamentos al coste a finales de 2001. Pero el problema subyacente —el hecho de que el régimen de propiedad intelectual establecido en la Ronda Uruguay no era equilibrado y reflejaba sobre todo los intereses y perspectivas de los productores y no de los usuarios, en los países desarrollados o en desarrollo— sigue en pie.

La globalización tuvo efectos negativos no sólo en la liberalización comercial sino en todos sus aspectos, incluso en los esfuerzos aparentemente bienintencionados. Cuando los proyectos agrícolas o de infraestructuras recomendados por Occidente, diseñados con el asesoramiento de consejeros occidentales, y financiados por el Banco Mundial fracasan, los pueblos pobres del mundo subdesarrollado deben amortizar los préstamos igualmente, salvo que se aplique alguna forma de condonación de la deuda.

Si los beneficios de la globalización han resultado en

demasiadas ocasiones inferiores a lo que sus defensores reivindican, el precio pagado ha sido superior, porque el medio ambiente fue destruido, los procesos políticos corrompidos y el veloz ritmo de los cambios no dejó a los países un tiempo suficiente para la adaptación cultural. Las crisis que desembocaron en un paro masivo fueron a su vez seguidas de problemas de disolución social a largo plazo —desde la violencia urbana en América Latina hasta conflictos étnicos en otros lugares, como Indonesia—.

Estos problemas no son precisamente nuevos, pero la reacción mundial cada vez más vehemente contra las políticas que conducen a la globalización constituye un cambio significativo. Durante décadas, Occidente ha hecho casi oídos sordos a los clamores de los pobres en África y los países subdesarrollados de otras partes del globo. Quienes trabajaban en las naciones en desarrollo sabían que algo no iba bien cuando asistían a la generalización de las crisis financieras y al aumento del número de pobres. Pero ellos no podían cambiar las reglas de juego o influir sobre las instituciones financieras internacionales que las dictaban. Quienes valoraban los procesos democráticos comprobaron que la «condicionalidad» —los requisitos que los prestamistas internacionales imponían a cambio de su cooperación— minaba la soberanía nacional. Pero hasta la llegada de las protestas cabían pocas esperanzas para el cambio y pocas salidas para las quejas. Algunos de los que protestaban cometieron excesos, algunos defendían aún más barreras proteccionistas contra los países pobres, lo que habría agravado sus apuros. Pero a pesar de estos problemas, los sindicalistas, estudiantes, ecologistas —ciudadanos corrientes— que marcharon por las calles de Praga, Seattle, Washington y Génova, añadieron la urgencia de la reforma a la agenda del mundo desarrollado.

Los manifestantes conciben la globalización de manera muy diferente que el secretario del Tesoro de los EE. UU., o los ministros de Hacienda y de Comercio de la mayoría de las naciones industrializadas. La disparidad de enfoques es tan acusada que uno se pregunta: ¿están los manifestantes y los políticos hablando de los

mismos fenómenos, están observando los mismos datos, están las ideas de los poderosos tan nubladas por los intereses particulares y concretos?

¿Qué es este fenómeno de la globalización, objeto simultáneo de tanto vilipendio y tanta alabanza? Fundamentalmente, es la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras. La globalización ha sido acompañada por la creación de nuevas instituciones; en el campo de la sociedad civil internacional hay nuevos grupos como el Movimiento Jubileo, que pide la reducción de la deuda para los países más pobres, junto a organizaciones muy antiguas como la Cruz Roja Internacional. La globalización es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología. Asimismo, la globalización ha animado una renovada atención hacia veteranas instituciones internacionales *intergubernamentales*, como la ONU, que procuran mantener la paz, la Organización Internacional del Trabajo, fundada en 1919, que promueve en todo el mundo actividades bajo la consigna «trabajo digno», y la Organización Mundial de la Salud, especialmente preocupada en la mejora de las condiciones sanitarias del mundo subdesarrollado.

Muchos, quizá la mayoría, de estos aspectos de la globalización han sido saludados en todas partes. Nadie desea que sus hijos mueran cuando hay conocimientos y medicinas disponibles en otros lugares del mundo. Son los más limitados aspectos *económicos* de la globalización los que han sido objeto de polémica, y las instituciones internacionales que han fijado las reglas y han establecido o propiciado medidas como la liberalización de los mercados de capitales (la eliminación de las normas y reglamentaciones de muchos países en desarrollo que apuntan a la estabilización de los flujos del dinero volátil que entra y sale del país).

Para comprender lo que falló es importante observar las tres instituciones principales que gobiernan la globalización: el FMI, el Banco Mundial y la OMC. Hay además una serie de otras entidades que desempeñan un papel en el sistema económico internacional —unos bancos regionales, hermanos pequeños del Banco Mundial, y numerosas organizaciones de la ONU, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, o la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)—. La posición de estas organizaciones a menudo difiere marcadamente de la del FMI o el BM. La OIT, por ejemplo, está preocupada porque el FMI presta escasa atención a los derechos laborales, y el Banco de Desarrollo de Asia aboga por un «pluralismo competitivo» que brinde a los países en desarrollo enfoques alternativos sobre estrategias de desarrollo, incluyendo el «modelo asiático» —en el cual los Estados se apoyan en los mercados pero cumplen un papel activo en crear, modelar y guiar los mercados, incluyendo la promoción de nuevas tecnologías, y donde las empresas asumen una considerable responsabilidad en el bienestar social de sus empleados—, que dicho Banco califica de claramente distinto del modelo norteamericano propiciado por las instituciones de Washington.

En este libro me ocupo sobre todo del FMI y del BM, sobre todo porque han estado en el centro de las grandes cuestiones económicas durante las últimas dos décadas, como las crisis financieras y la transición de los países ex comunistas a la economía de mercado. El FMI y el BM se originaron en la II Guerra Mundial como resultado de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods, New Hampshire, en julio de 1944, y fueron parte del esfuerzo concertado para reconstruir Europa tras la devastación de la guerra y para salvar al mundo de depresiones económicas futuras. El nombre verdadero del Banco Mundial —Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo— refleja su misión original; la última parte, «Desarrollo», fue añadido tardío. En ese entonces el grueso de los países del mundo subdesarrollado eran aún colonias y se

consideraba que los magros esfuerzos del desarrollo económico podían o habrían de ser responsabilidad de sus amos europeos.

La más ardua tarea de asegurar la estabilidad económica global fue confiada al FMI. Los congregados en Bretton Woods tenían muy presente la depresión mundial de los años treinta. Hace casi tres cuartos de siglo, el capitalismo afrontó la crisis más severa de su historia. La Gran Depresión abarcó todo el planeta y registró incrementos inéditos del paro. En su peor momento, la cuarta parte de la población activa estadounidense estaba desempleada. El economista británico John Maynard Keynes, que después sería un participante clave en Bretton Woods, planteó una explicación simple y un conjunto correspondientemente sencillo de prescripciones: la falta de una suficiente demanda agregada daba cuenta de las recesiones económicas; las políticas estatales podían estimular la demanda agregada. En los casos en los que la política monetaria fuera ineficaz, los Gobiernos podían recurrir a políticas fiscales, subiendo el gasto o recortando los impuestos. Aunque los modelos subyacentes al análisis de Keynes fueron posteriormente criticados y refinados, llevando a una comprensión más cabal sobre por qué las fuerzas del mercado no operan rápidamente para ajustar la economía hasta el pleno empleo, las lecciones fundamentales siguen siendo válidas.

Al Fondo Monetario Internacional se le encargó impedir una nueva depresión global. Lo conseguiría descargando presión internacional sobre los países que no cumplían con su responsabilidad para mantener la demanda agregada global y dejaban que sus economías se desplomaran. Si fuera necesario, suministraría liquidez en forma de préstamos a los países que padecieran una coyuntura desfavorable y fueran incapaces de estimular la demanda agregada con sus propios recursos.

En su concepción original, pues, el FMI se basó en el reconocimiento de que los mercados a menudo no funcionaban: podían dar lugar a un paro masivo y fallarían a la hora de aportar los fondos imprescindibles para que los países pudiesen recomponer sus economías. El

FMI surgió de la creencia en la necesidad de una *acción colectiva a nivel global* para lograr la estabilidad económica, igual que la ONU surgió de la creencia en la necesidad de una acción colectiva a nivel global para lograr la estabilidad política. El FMI es una institución *pública*, establecida con dinero de los contribuyentes de todo el mundo. Es importante recordar esto, porque el Fondo no reporta directamente ni a los ciudadanos que lo pagan ni a aquellos cuyas vidas afecta. En vez de ello, reporta a los ministros de Hacienda y a los bancos centrales de los Gobiernos del mundo. Ellos ejercen su control a través de un complicado sistema de votación basado en buena medida en el poder económico de los países a finales de la II Guerra Mundial. Desde entonces ha habido algunos ajustes menores, pero los que mandan son los grandes países desarrollados, y uno solo, los Estados Unidos, ostenta un veto efectivo (en este sentido es similar a la ONU, donde un anacronismo histórico determina quién ejerce el veto —las potencias victoriosas de la II Guerra— pero al menos allí ese poder de veto es compartido entre cinco países).

El FMI ha cambiado profundamente a lo largo del tiempo. Fundado en la creencia de que los mercados funcionan muchas veces mal, ahora proclama la supremacía del mercado con fervor ideológico. Fundado en la creencia de que es necesaria una presión internacional sobre los países para que acometan políticas económicas expansivas —como subir el gasto, bajar los impuestos o reducir los tipos de interés para estimular la economía— hoy el FMI típicamente aporta dinero sólo si los países emprenden políticas como recortar los déficits y aumentar los impuestos o los tipos de interés, lo que contrae la economía. Keynes se revolvería en su tumba si supiese lo que ha sucedido con su criatura.

El cambio más dramático de estas instituciones tuvo lugar en los años ochenta, la era en la que Ronald Reagan y Margaret Thatcher predicaron la ideología del libre mercado en los Estados Unidos y el Reino Unido. El FMI y el Banco Mundial se convirtieron en nuevas instituciones misioneras, a través de las cuales esas ideas fue-

ron impuestos sobre los reticentes países pobres que necesitaban con urgencia sus préstamos y subvenciones. Los ministros de Hacienda de los países pobres estaban dispuestos, si era menester, a convertirse para conseguir el dinero, aunque la vasta mayoría de los funcionarios estatales y, más importante, los pueblos de esos países con frecuencia, permanecieron escépticos. A comienzos de los ochenta hubo una purga en el Banco Mundial, en su servicio de estudios, que orientaba las ideas y la dirección del Banco. Hollis Chenery, uno de los más distinguidos economistas estadounidenses en el campo del desarrollo, un profesor de Harvard que había realizado contribuciones fundamentales a la investigación del desarrollo económico y otras áreas, había sido confidente y asesor de Robert McNamara, nombrado presidente del Banco Mundial en 1968. Afectado por la pobreza que había contemplado en el Tercer Mundo, McNamara reorientó los esfuerzos del BM hacia su eliminación, y Chenery congregó a un grupo de economistas de primera fila de todo el mundo para trabajar con él. Pero con el cambio de guardia llegó un nuevo presidente en 1981, William Clausen, y una nueva economista jefe, Anne Krueger, una especialista en comercio internacional, conocida por sus estudios sobre la «búsqueda de rentas» —cómo los intereses creados recurren a los aranceles y otras medidas proteccionistas para expandir sus rentas a expensas de otros. Chenery y su equipo se habían concentrado en cómo los mercados fracasaban en los países en desarrollo y en lo que los Estados podían hacer para mejorar los mercados y reducir la pobreza, pero para Krueger el Estado era el problema. La solución de los males de los países subdesarrollados era el mercado libre. Con el nuevo fervor ideológico, muchos de los notables economistas convocados por Chenery se fueron.

Aunque los objetivos de ambas instituciones seguían siendo distintos, en esta época sus actividades se entremezclaron de modo creciente. En los ochenta el Banco fue más allá de los préstamos para proyectos (como carreteras o embalses) y suministró apoyo en un sentido

amplio, en forma de los *préstamos de ajuste estructural*, pero sólo hacía esto con la aprobación del FMI, y con ella venían las condiciones que el FMI imponía al país. Se suponía que el FMI se concentraba en las crisis, pero los países en desarrollo siempre necesitaban ayuda, de modo que el FMI se convirtió en ingrediente permanente de la vida de buena parte del mundo subdesarrollado. La caída del Muro de Berlín abrió un nuevo terreno para el FMI: el manejo de la transición hacia la economía de mercado en la antigua Unión Soviética y los países europeos del bloque comunista. Más recientemente, cuando las crisis se agudizaron e incluso los abultados cofres del FMI resultaron insuficientes, el Banco Mundial fue llamado para que aportara decenas de miles de millones de dólares en ayuda de emergencia, pero esencialmente como un socio menor, conforme a los criterios de los programas dictados por el FMI. Regía en principio una división del trabajo. Se suponía que el FMI se limitaba a las cuestiones macroeconómicas del país en cuestión, a su déficit presupuestario, su política monetaria, su inflación, su déficit comercial, su deuda externa; y se suponía que el BM se encargaba de las *cuestiones estructurales*: a qué asignaba el Gobierno el gasto público, las instituciones financieras del país, su mercado laboral, sus políticas comerciales. Pero el FMI adoptó una posición imperialista: como casi cualquier problema estructural podía afectar a la evolución de la economía, y por ello el presupuesto o el déficit comercial, creyó que prácticamente todo caía bajo su campo de acción. A menudo se impacientaba con el Banco Mundial, donde incluso en los años donde la ideología del libre mercado reinó sin disputa había frecuentes controversias sobre las políticas que mejor encajarían con las condiciones del país. El FMI tenía las respuestas (básicamente eran las mismas para cualquier país), no veía la necesidad de ninguna discusión, y aunque el Banco Mundial debatía sobre lo que debía hacerse, a la hora de las recomendaciones se veía pisando en el vacío.

Ambas instituciones pudieron haber planteado a los países perspectivas alternativas sobre algunos de los de-

safios del desarrollo y la transición, y al hacerlo pudieron haber fortalecido los procesos democráticos. Pero ambas fueron dirigidas por la voluntad colectiva del G-7 (los Gobiernos de los siete países más industrializados)⁴, y especialmente de sus ministros de Hacienda y secretarios del Tesoro, y con demasiada frecuencia lo último que deseaban era un vivo debate democrático sobre estrategias alternativas.

Medio siglo después de su fundación, es claro que el FMI no ha cumplido con su misión. No hizo lo que supuestamente debía hacer: aportar dinero a los países que atravesaran coyunturas desfavorables para permitirles acercarse nuevamente al pleno empleo. A pesar de que nuestra comprensión de los procesos económicos se ha incrementado enormemente durante los últimos cincuenta años, y a pesar de los esfuerzos del FMI durante el último cuarto de siglo, las crisis en el mundo han sido más frecuentes y (con la excepción de la Gran Depresión) más profundas. Según algunos registros, casi un centenar de países han entrado en crisis⁵; y lo que es peor, muchas de las políticas recomendadas por el FMI, en particular las prematuras liberalizaciones de los mercados de capitales, contribuyeron a la inestabilidad global. Y una vez que un país sufría una crisis, los fondos y programas del FMI no sólo no estabilizaban la situación sino que en muchos casos la empeoraban, especialmente para los pobres. El FMI incumplió su misión original de promover la estabilidad global; tampoco acertó en las nuevas misiones que emprendió, como la orientación de la transición de los países comunistas hacia la economía de mercado.

4. Estados Unidos, Japón, Alemania, Canadá, Italia, Francia y el Reino Unido. El G-7 se reúne actualmente de modo habitual con Rusia (el G-8). Estos siete países ya no son las siete economías más grandes del mundo. La integración en el G-7, como los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, es en parte un asunto históricamente accidental.

5. Véase Gerard Caprio Jr., et. al., eds., *Preventing bank crises. Lessons from recent global bank failures. Proceedings of a conference co-sponsored by the Federal Reserve Bank of Chicago and the Economic Development Institute of the World Bank*, EDI Development Studies, Washington D. C., Banco Mundial, 1998.

El acuerdo de Bretton Woods contemplaba una tercera organización económica internacional, una Organización Mundial de Comercio que gobernara las relaciones comerciales internacionales, una tarea parecida al Gobierno por el FMI de las relaciones financieras internacionales. Las políticas comerciales del tipo «empobrecer al vecino» —por las cuales los países elevaban los aranceles para preservar sus propios mercados pero a expensas de los demás— fueron responsabilizadas por la extensión y profundidad de la Depresión. Se necesitaba una organización internacional no sólo para impedir la reaparición de una depresión sino para fomentar el libre flujo de bienes y servicios. Aunque el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) consiguió recortar los aranceles considerablemente, era difícil arribar a un acuerdo definitivo; y sólo en (1995) medio siglo después del fin de la Guerra y dos tercios de siglo después de la Gran Depresión, pudo nacer la Organización Mundial de Comercio. Pero la (OMC) es radicalmente distinta de las otras dos organizaciones: no fija ella las reglas sino que proporciona el foro donde las negociaciones comerciales tienen lugar, y garantiza que los acuerdos se cumplan.

Las ideas e intenciones subyacentes en la creación de las instituciones económicas internacionales eran buenas, pero gradualmente evolucionaron con los años y se convirtieron en algo muy diferente. La orientación keynesiana del FMI, que subrayaba los fallos del mercado y el papel del Estado en la creación de empleo, fue reemplazada por la sacralización del libre mercado en los ochenta, como parte del nuevo «Consenso de Washington» —entre el IMF, el BM y el Tesoro de EE. UU. sobre las políticas *correctas* para los países subdesarrollados— que marcó un enfoque completamente distinto del desarrollo económico y la estabilización.

Muchas de las ideas incorporadas al Consenso fueron desarrolladas como respuesta a los problemas de América Latina, donde los Gobiernos habían perdido todo control presupuestario y las políticas monetarias conducido a inflaciones rampantes. El gran salto en el crecimiento registrado en algunos de los países de la región en las déca-

das siguientes a la II Guerra Mundial no había tenido continuidad, supuestamente por la excesiva intervención estatal en la economía. Estas ideas, elaboradas para hacer frente a problemas específicos de América Latina, fueron después consideradas aplicables a países de todo el mundo. La liberalización de los mercados de capitales fue propiciada a pesar del hecho de que no existen pruebas de que estimule el crecimiento económico. En otros casos las políticas económicas derivadas del Consenso de Washington y aplicadas en las naciones subdesarrolladas no eran las apropiadas para países en los primeros estadios del desarrollo o las primeras fases de la transición.

Por citar sólo unos pocos ejemplos, la mayoría de los países industrializados —incluidos EE. UU. y Japón— edificaron sus economías mediante la protección sabia y selectiva de algunas de sus industrias, hasta que fueron lo suficientemente fuertes como para competir con compañías extranjeras. Es verdad que el proteccionismo generalizado a menudo no ha funcionado en los países que lo han aplicado, pero tampoco lo ha hecho una rápida liberalización comercial. Forzar a un país en desarrollo a abrirse a los productos importados que compiten con los elaborados por alguna de sus industrias, peligrosamente vulnerables a la competencia de buena parte de industrias más vigorosas en otros países, puede tener consecuencias desastrosas, sociales y económicas. Se han destruido empleos sistemáticamente —los agricultores pobres de los países subdesarrollados no podían competir con los bienes altamente subsidiados de Europa y Estados Unidos— antes de que los sectores industriales y agrícolas de los países pudieran fortalecerse y crear nuevos puestos de trabajo. Aún peor, la insistencia del FMI en que los países en desarrollo mantuvieran políticas monetarias estrictas llevaron a tipos de interés incompatibles con la creación de empleo incluso en las mejores circunstancias. Y como la liberalización comercial tuvo lugar antes del tendido de redes de seguridad, quienes perdieron su empleo se vieron arrastrados a la pobreza. Así, con demasiada frecuencia la liberalización no vino seguida del crecimiento prometido sino de más

4
 proteccionismo

miseria. Incluso aquellos que conservaron sus puestos de trabajo fueron golpeados por una sensación de inseguridad en aumento.

Los controles de capital son otro ejemplo: los países europeos bloquearon el flujo de capitales hasta los años setenta. Alguien podría decir que no es justo insistir en que los países en desarrollo, con un sistema bancario que apenas funciona, se arriesguen a abrir sus mercados. Pero dejando a un lado tales nociones de justicia, es económicamente errado; el flujo de dinero caliente entrando y saliendo del país, que tantas veces sigue a la liberalización de los mercados de capitales, provoca estragos. Los países subdesarrollados pequeños son como minúsculos botes. La rápida liberalización de los mercados de capitales, del modo recomendado por el FMI, significó soltarlos a navegar en un mar embravecido, antes de que las grietas de sus cascos hayan sido reparadas, antes de que el capitán haya sido entrenado, antes de subir a bordo los chalecos salvavidas. Incluso en la mejor de las circunstancias había una alta probabilidad de que zozobrarán al ser golpeados por una gran ola.

La aplicación de teorías económicas equivocadas no habría representado un problema tan grave si el final primero del colonialismo y después del comunismo no hubiese brindado al FMI y al BM la oportunidad de expandir en gran medida sus respectivos mandatos originales y ampliar vastamente su campo de acción. Hoy dichas instituciones son protagonistas dominantes en la economía mundial. No sólo los países que buscan su ayuda, sino también los que aspiran a obtener su «sello de aprobación» para lograr un mejor acceso a los mercados internacionales de capitales deben seguir sus instrucciones económicas, que reflejan sus ideologías y teorías sobre el mercado libre.

El resultado ha sido para muchas personas la pobreza y para muchos países el caos social y político. El FMI ha cometido errores en todas las áreas en las que ha incurrido: desarrollo, manejo de crisis y transición del comunismo al capitalismo. Los programas de ajuste estructural no aportaron un crecimiento sostenido ni siquiera

a los países que, como Bolivia, se plegaron a sus rigores; en muchos países la austeridad excesiva ahogó el crecimiento; los programas económicos que tienen éxito requieren un cuidado extremo en su *secuencia* —el orden de las reformas— y ritmo. Si, por ejemplo, los mercados se abren a la competencia demasiado rápidamente, antes del establecimiento de instituciones financieras fuertes, entonces los empleos serán destruidos a más velocidad que la creación de nuevos puestos de trabajo. En muchos países, los errores en secuencia y ritmo condujeron a un paro creciente y una mayor pobreza⁶. Tras la crisis asiática de 1997 las políticas del FMI exacerbaron las convulsiones en Indonesia y Tailandia. Las reformas liberales en América Latina han tenido éxito en algunos casos —un ejemplo muy citado es Chile—, pero buena parte del resto del continente aún debe recuperarse de la década perdida para el crecimiento que siguió a los así llamados exitosos rescates del FMI a comienzos de los años ochenta, y muchos sufren hoy tasas de paro persistentemente elevadas —las de Argentina, por ejemplo, son de dos dígitos desde 1995— aunque la inflación ha sido contenida. El colapso argentino en 2001 es uno de los más recientes fracasos de los últimos años. Dada la alta tasa de desempleo durante casi siete años, lo asombroso no es que los ciudadanos se amotinaran sino que sufrieran en silencio durante tanto tiempo. Incluso los países que han experimentado un moderado crecimiento han visto cómo los beneficios han sido acaparados por los ricos, y especialmente por los muy ricos —el 10 por ciento más acaudalado— mientras que la pobreza se ha mantenido y en algunos casos las rentas más bajas han llegado a caer.

En los problemas del FMI y las demás instituciones económicas internacionales subyace un problema de Gobierno: quién decide qué hacen. Las instituciones están dominadas no sólo por los países industrializados más ri-

6. Se ha lanzado una multitud de críticas contra los programas de ajuste estructural, e incluso la evaluación de los programas por el propio Fondo

Atención
F. M. C. ...

cos sino también por los intereses comerciales y financieros de esos países, lo que naturalmente se refleja en las políticas de dichas entidades. La elección de sus presidentes simboliza esos problemas y con demasiada asiduidad ha contribuido a su disfunción. Aunque casi todas las actividades del FMI y el BM tienen lugar hoy en el mundo subdesarrollado (y ciertamente todos sus préstamos), estos organismos siempre están presididos por representantes de los países industrializados (por costumbre o acuerdo tácito el presidente del FMI siempre es europeo, y el del Banco Mundial siempre es norteamericano). Estos son elegidos a puerta cerrada y jamás se ha considerado un requisito que el presidente posea alguna experiencia sobre el mundo en desarrollo. Las instituciones no son representativas de las naciones a las que sirven.

Los problemas también derivan de *quien habla* en nombre del país. En el FMI son los ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales. En la OMC son los ministros de Comercio. Cada uno de estos ministros se alinea estrechamente con grupos particulares *en* sus propios países. Los ministros de comercio reflejan las inquietudes de la comunidad empresarial, tanto los exportadores que desean nuevos mercados abiertos para sus productos como los productores de bienes que compiten con las importaciones. Estos grupos, por supuesto, aspiran a mantener todas las barreras comerciales que puedan y conservar todos los subsidios cuya concesión hayan obtenido persuadiendo al Congreso (o sus parlamentos). El hecho de que las barreras comerciales eleven los precios pagados por los consumi-

ha notado sus numerosos defectos. Esta evaluación tiene tres partes: revisión interna por el personal del FMI (IMF Staff, *The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*, Occasional Papers 156, 12 de febrero de 1998; evaluación externa a cargo de un experto independiente (K. Botchwey, *et al.*, *Report by a Group of Independent Experts review: External Evaluation of the ESAF*, Washington D. C., FMI, 1998); y un informe del personal del FMI a la Junta de Directores del FMI con una condensación de los dos análisis (IMF Staff, *Distilling the Lessons from the ESAF Reviews*, Washington D. C., FMI, julio de 1998).

Beaumont Newhall
JOSEPH E. SIGLITZ

dores o que los subsidios impongan cargas a los contribuyentes es menos importante que los beneficios de los productores —y las cuestiones ecológicas o laborales son aún menos importantes, salvo como obstáculos que han de ser superados—. Los ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales suelen estar muy vinculados con la comunidad financiera; provienen de empresas financieras y, después de su etapa en el Gobierno, allí regresan. Robert Rubin, el secretario del Tesoro durante buena parte del periodo descrito en este libro, venía del mayor banco de inversión, Goldman Sachs, y acabó en la empresa (Citigroup) que controla el mayor banco comercial: Citibank. El número dos del FMI durante este periodo, Stan Fischer, se marchó directamente del FMI al Citigroup. Estas personas ven naturalmente el mundo a través de los ojos de la comunidad financiera. Las decisiones de cualquier institución reflejan naturalmente las perspectivas e intereses de los que toman las decisiones; no sorprende, como veremos repetidamente en los capítulos siguientes, que las políticas de las instituciones económicas internacionales demasiado a menudo se ajusten en función de intereses comerciales y financieros de los países industrializados avanzados.

Para los campesinos de los países subdesarrollados que se afanan para pagar las deudas contraídas por sus países con el FMI, o el empresario afligido por los aumentos en el impuesto sobre el valor añadido, establecidos a instancias del FMI, el esquema actual del FMI es de tributación sin representación. En el sistema internacional de la globalización bajo la égida del FMI crece la desilusión a medida que los pobres en Indonesia, Marruecos o Papúa-Nueva Guinea ven reducirse los subsidios al combustible y los alimentos; y los de Tailandia comprueban que se extiende el sida como resultado de los recortes en gastos sanitarios impuestos por el FMI; y las familias en muchos países subdesarrollados, al tener que pagar por la educación de sus hijos bajo los llamados programas de recuperación de costes, adoptan la dolorosa decisión de no enviar a las niñas a la escuela.

Sin alternativas, sin vías para expresar su inquietud, pa-

ra instar a un cambio, la gente se alborota. Es evidente que las calles no son el sitio para discutir cuestiones, formular políticas o anudar compromisos. Pero las protestas han hecho que funcionarios y economistas en todo el mundo reflexionen sobre las alternativas a las políticas del Consenso de Washington en tanto que única y verdadera vía para el crecimiento y el desarrollo. Queda crecientemente claro no sólo para los ciudadanos corrientes sino también para los que elaboran políticas, y no sólo en los países en desarrollo sino también en los desarrollados, que la globalización tal como ha sido puesta en práctica no ha conseguido lo que sus partidarios prometieron que lograría... ni lo que puede ni debe lograr. En algunos casos ni siquiera ha generado crecimiento, y cuando lo ha hecho, no ha proporcionado beneficios a todos; el efecto neto de las políticas estipuladas por el Consenso de Washington ha sido favorecer a la minoría a expensas de la mayoría, a los ricos a expensas de los pobres. En muchos casos los valores e intereses comerciales han prevalecido sobre las preocupaciones acerca del medio ambiente, la democracia, los derechos humanos y la justicia social.

La globalización en sí misma no es buena ni mala. Tiene el *poder* de hacer un bien enorme, y para los países del Este asiático, que han adoptado la globalización *bajo sus propias condiciones* y a su propio ritmo, ha representado un beneficio gigantesco, a pesar del paso atrás de la crisis de 1997. Pero en buena parte del mundo no ha acarreado beneficios comparables. Y a muchos les parece cercana a un desastre sin paliativos.

La experiencia estadounidense en el siglo XIX constituye un buen paralelo de la globalización actual, y el contraste ilustra los éxitos del pasado y los fracasos del presente. Durante el siglo XIX, cuando los costes de transporte y comunicación cayeron y los mercados antes locales se expandieron, se formaron nuevas economías nacionales y con ellas llegaron empresas nacionales que hacían sus negocios en todo el país. Pero los mercados no se desarrollaron libremente por sí mismos: el Estado desempeñó un papel crucial y moldeó la evolución de la economía. El Gobierno de los EE. UU. conquistó am-

plios grados de intervención económica cuando los tribunales interpretaron de modo lato la disposición constitucional que permite al Gobierno Federal regular el comercio interestatal. El Gobierno Federal empezó a regular el sistema financiero, fijó salarios mínimos y condiciones de trabajo y finalmente montó sistemas que se ocuparon del paro y el bienestar, y lidiaron con los problemas que plantea un sistema de mercado. El Gobierno Federal promovió también algunas industrias (la primera línea de telégrafo, por ejemplo, fue tendida por el Gobierno Federal entre Baltimore y Washington en 1842) e incentivó otras, como la agricultura, no sólo ayudando a establecer universidades que se encargaran de la investigación, sino aportando además servicios de divulgación para entrenar a los agricultores en las nuevas tecnologías. El Gobierno Federal cumplió un papel central no sólo en el fomento del crecimiento norteamericano. Aunque no emprendiera políticas activas de tipo redistributivo, al menos acometió programas cuyos beneficios fueron ampliamente compartidos —no sólo los que extendieron la educación y mejoraron la productividad agrícola, sino también las cesiones de tierras que garantizaron un mínimo de oportunidades para todos los estadounidenses—.

En la actualidad, con la caída constante en los costes de transporte y comunicación, y la reducción de las barreras creadas por los seres humanos frente al flujo de bienes, servicios y capitales (aunque persisten barreras importantes al libre movimiento de trabajadores), tenemos un proceso de «globalización» análogo a los procesos anteriores en los que se formaron las economías nacionales. Por desgracia, carecemos de un Gobierno mundial, responsable ante los pueblos de todos los países, que supervise el proceso de globalización de modo comparable a cómo los Gobiernos de EE. UU. y otras naciones guiaron el proceso de nacionalización. En vez de ello, tenemos un sistema que cabría denominar *Gobierno global sin Estado global*, en el cual un puñado de instituciones —el Banco Mundial, el FMI, la OMC— y unos pocos participantes —los ministros de Finanzas,

Economía y Comercio, estrechamente vinculados a algunos intereses financieros y comerciales— controlan el escenario, pero muchos de los afectados por sus decisiones no tienen casi voz. Ha llegado el momento de cambiar algunas de las reglas del orden económico internacional, de asignar menos énfasis a la ideología y de prestar más atención a lo que funciona, de repensar cómo se toman las decisiones a nivel internacional —y en el interés de quién—. El crecimiento tiene que tener lugar. Es crucial que el desarrollo exitoso que hemos visto en el este de Asia sea alcanzado en otros lugares, porque el coste de seguir con la inestabilidad global es muy grande. La globalización puede ser rediseñada, y cuando lo sea, cuando sea manejada adecuadamente, equitativamente, cuando todos los países tengan voz en las políticas que los afectan, es posible que ello contribuya a crear una nueva economía global en la cual el crecimiento resulte no sólo más sostenible sino que sus frutos se compartan de manera más justa.

CAPÍTULO 2

PROMESAS ROTAS

En mi primer día como economista jefe y vicepresidente *senior* del Banco Mundial, el 13 de febrero de 1997, al entrar en su gigantesco, moderno y flamante edificio principal en la calle 19 de Washington D. C., lo que llamó mi atención antes que nada fue el lema de la institución: *nuestro sueño es un mundo sin pobreza*. En el centro del atrio, ante los trece pisos, se levanta una estatua de un joven que guía a un hombre ciego, en recuerdo de la erradicación de la ceguera de río (*onchocerciasis*). Antes de que el BM, la OMS y otros unieran sus esfuerzos para combatir esta enfermedad, en África miles de personas quedaban ciegas por este mal evitable. Al otro lado de la calle se alza otro brillante monumento a la riqueza pública, el cuartel general del Fondo Monetario Internacional. La entrada de mármol, jalonada con abundante flora, sirve para recordar a los ministros de Hacienda de todo el mundo que el FMI representa los centros de riqueza y poder.

Ambas instituciones, que la opinión pública a menudo confunde, ofrecen marcados contrastes que signan las diferencias en sus culturas, estilos y objetivos: una está dedicada a la erradicación de la pobreza y la otra a preservar la estabilidad global. Ambas poseen equipos de economistas que se desplazan en misiones de tres semanas, pero el BM se ha asegurado de que una fracción sustancial de su personal viva permanentemente en el país al que se pretende asistir, mientras que el FMI generalmente tiene un solo «representante residente»,

cuyos poderes son limitados. Por lo general, los programas son dictados desde Washington y perfilados por breves misiones durante las cuales sus funcionarios escudriñan cifras en los ministerios de Hacienda y los bancos centrales, y se relajan en hoteles de cinco estrellas de las capitales. En esta diferencia hay algo que trasciende lo simbólico: uno no puede conocer y amar un país si no se va al campo. No se debe ver el paro como sólo una estadística, un «conteo de cuerpos» económico, víctimas accidentales en la lucha contra la inflación o para garantizar que los bancos occidentales cobren. Los parados son personas, con familias, cuyas vidas resultan afectadas —a veces devastadas— por las políticas económicas que unos extraños recomiendan y, en el caso del FMI, efectivamente imponen. La guerra moderna de alta tecnología está diseñada para suprimir el contacto físico: arrojar bombas desde 50.000 pies logra que uno no «sienta» lo que hace. La administración económica moderna es similar: desde un hotel de lujo, uno puede forzar insensiblemente políticas sobre las cuales uno pensaría dos veces si conociera a las personas cuya vida va a destruir.

Las estadísticas confirman lo que aquellos que viajan fuera de las capitales contemplan en los pueblos de África, Nepal, Mindanao o Etiopía; la brecha entre los pobres y los ricos ha aumentado e incluso el número de los que viven en la pobreza absoluta —con menos de un dólar por día— ha subido. Incluso allí donde ha desaparecido la ceguera de río subsiste la pobreza, a pesar de todas las buenas intenciones y promesas formuladas por las naciones desarrolladas a las subdesarrolladas, muchas de las cuales fueron colonias de las primeras.

Los esquemas mentales no cambian de la noche a la mañana, y esto es verdad tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. La obtención de la libertad por los países en desarrollo (generalmente tras una escasa preparación para la autonomía) no modificó la actitud de sus antiguas metrópolis, que siguieron pensando que sabían más. Persistió la mentalidad colonial, la «carga del hombre blanco» y la presunción

de que sabían lo que era mejor para los países en desarrollo. Estados Unidos, que llegó a dominar la escena económica global, tenía mucho menos de legado colonial, pero las credenciales de EE. UU. también estaban manchadas, no por su «destino manifiesto» expansionista sino por la guerra fría, durante la cual los principios democráticos fueron negociados o desdeñados en la contienda omnicomprendensiva contra el comunismo.

La noche antes de empezar en el Banco celebré mi última conferencia de prensa como presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente. Con la economía local tan bien controlada pensé que los mayores desafíos para un economista estaban en el problema creciente de la pobreza mundial. ¿Qué hacer por los 1.200 millones de personas que viven con menos de un dólar diario, o los 2.800 millones que viven con menos de 2 dólares diarios —más del 45 por ciento de la población mundial—? ¿Qué podía hacer yo para concretar el sueño de un mundo sin pobreza? ¿Cómo podría abordar el sueño más modesto de un mundo con menos pobreza? Concebí una labor triple: pensar las estrategias más eficaces para promover el crecimiento y reducir la pobreza; trabajar con los Gobiernos de los países en desarrollo para aplicar dichas estrategias y hacer todo lo que pudiese en los países desarrollados a favor de los intereses e inquietudes del mundo subdesarrollado, presionando para que abrieran sus mercados o prestaran una asistencia efectiva mayor. Sabía que la tarea era ardua pero jamás imaginé que uno de los mayores obstáculos que afrontan los países en desarrollo se debía a seres humanos y estaba justo al otro lado de la calle, en mi institución «hermana», el FMI. Suponía que no todos en las instituciones financieras internacionales o en los Estados que las sostienen estarían comprometidos con el objetivo de eliminar la pobreza, pero pensé que habría un debate abierto sobre las estrategias, que en tantas áreas parecían estar fracasando y especialmente en lo que a los pobres atañe. En este aspecto me aguardaba una desilusión.

ETIOPÍA Y LA LUCHA ENTRE LA POLÍTICA DEL PODER
Y LA POBREZA

Tras cuatro años en Washington me había acostumbrado al extraño mundo de los burócratas y los políticos. Pero sólo cuando viajé a Etiopía, uno de los países más pobres del mundo, en marzo de 1997, apenas un mes después de llegar al Banco Mundial, pude sumergirme plenamente en el asombroso universo de la política y la aritmética del FMI. La renta per cápita de Etiopía era de 110 dólares por año, y el país había sufrido sequías y hambrunas sucesivas que habían matado a dos millones de personas. Me encontré con el Primer Ministro Meles Zenawi, que había encabezado durante diecisiete años una guerra de guerrillas contra el sangriento régimen marxista de Mengistu Haile Mariam. Las fuerzas de Meles ganaron en 1991 y entonces el Gobierno empezó la dura labor de reconstruir el país. Médico de profesión, Meles había estudiado formalmente economía porque sabía que sacar a su país de siglos de pobreza exigiría nada menos que una transformación económica, y demostró un conocimiento de la economía —y en verdad una creatividad— que lo habrían situado en el primer lugar de cualquiera de mis clases en la Universidad. Su comprensión de los principios económicos fue más profunda —y su apreciación de las circunstancias de su país ciertamente mejor— que la de muchos de los burócratas económicos internacionales con los que hube de lidiar en los tres años siguientes.

Meles combinó tales atributos intelectuales con una integridad personal: nadie dudaba de su honradez y su Gobierno fue objeto de pocas acusaciones de corrupción. Sus adversarios políticos provenían de los viejos grupos dominantes en la capital, que habían perdido poder político con su arribo, y plantearon dudas acerca de su apego a los principios democráticos. Pero él no era un autócrata a la antigua usanza. Tanto él como su Gobierno estaban en líneas generales comprometidos con un proceso de descentralización, que acercara la Administración al pueblo y garantizara que el centro no

perdiera el contacto con las regiones periféricas. La nueva Constitución incluso concedió a cada región el derecho a votar democráticamente su secesión, lo que aseguró que las elites políticas de la capital, cualesquiera que fuesen, no pudieran despreciar las preocupaciones de los ciudadanos corrientes en cualquier parte del país, y que ninguna de esas partes pudiera imponer su visión a las demás. El Gobierno cumplió su compromiso cuando Eritrea declaró la independencia en 1993 (los hechos —como la ocupación gubernamental de la Universidad de Addis Abeba en la primavera de 2000, y el encarcelamiento de algunos estudiantes y profesores— probaron la precariedad de los derechos democráticos fundamentales, en Etiopía y en otros lugares).

Cuando llegué en 1997 Meles libraba una acalorada disputa con el FMI, y el Fondo había suspendido su programa de préstamos. Los «resultados» macroeconómicos etíopes —en los cuales se suponía que el Fondo debía centrarse— eran inmejorables. No había inflación: de hecho los precios caían. La actividad había aumentado firmemente desde que logró echar a Mengistu¹. Meles demostró que con políticas correctas hasta un pobre país africano puede lograr un crecimiento económico sostenido. Tras años de guerra y reconstrucción, la ayuda internacional estaba empezando a retornar al país. Meles, empero, tenía dificultades con el FMI. Lo que estaba en cuestión no eran sólo 127 millones de dólares del FMI a través de su programa de Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural (ESAF, un programa de préstamos a tipos muy subsidiados para ayudar a los países más pobres), sino también la financiación del Banco Mundial.

El FMI tiene un papel definido en la asistencia internacional. Se supone que analiza la situación macroeconómica de cada país receptor y asegura que el país está viviendo de acuerdo con sus posibilidades. Si tal no es el caso, inevitablemente aparecen los problemas. A corto plazo, un

1. El régimen de Mengistu fue acusado de matar al menos a 200.000 personas según Human Rights Watch, y de forzar a unos 750.000 ciudadanos a convertirse en refugiados.

país puede vivir por encima de sus posibilidades endeudándose, pero la hora de la verdad eventualmente llega y estalla una crisis. Al FMI le preocupa particularmente la inflación. Los países cuyos gobiernos gastan más de lo que recaudan en forma de impuestos y ayuda exterior a menudo padecen inflación, especialmente si financian sus déficits con emisión monetaria. Existen por supuesto otras dimensiones de una buena política macroeconómica además de la inflación. El elemento «macro» se refiere al comportamiento *agregado*, a los niveles totales de crecimiento, paro e inflación, y un país puede tener una inflación baja pero ningún crecimiento y un desempleo elevado. Para la mayoría de los economistas, ese país tendría un esquema macroeconómico desastroso. Para la mayoría de los economistas la inflación no es tanto un fin en sí mismo sino un medio para un fin: como la inflación *excesivamente* elevada con frecuencia conduce a un crecimiento reducido, y éste a un paro elevado, la inflación es objetada. Pero el FMI parece a menudo confundir los medios con los fines y pierde de vista lo que en última instancia debe preocupar. Un país como la Argentina puede obtener un grado «A» aunque su desempleo sea de dos dígitos durante años ¡siempre que su presupuesto parezca equilibrado y su inflación bajo control!

Si un país no cumple con unos requisitos mínimos, el FMI suspende su ayuda; típicamente, cuando lo hace otros donantes hacen lo propio. Es razonable que el BM y el FMI no presten a países sin un buen esquema macro. Si el déficit es grande y la inflación elevada, existe el riesgo de que el dinero no se gaste bien. Los Gobiernos que no son capaces de manejar su economía manejarán mal la ayuda exterior. Pero si los indicadores macroeconómicos —inflación y crecimiento— son sólidos, como lo eran en Etiopía, está claro que el esquema macro subyacente debe ser bueno. No sólo Etiopía gozaba de un cuadro macroeconómico satisfactorio sino que además el Banco Mundial tenía pruebas concluyentes de la competencia del Gobierno y su dedicación a los pobres. Etiopía había planteado una estrategia de desarrollo rural, centrada en los pobres y particularmente en el 85 por ciento

de la población que vivía de la agricultura. Había recortado dramáticamente los gastos militares —algo notable en un Gobierno que había llegado al poder por medios militares— porque era consciente de que los fondos gastados en armas no podían ser asignados a luchar contra la pobreza. Era sin duda el tipo de Gobierno al que la comunidad internacional debía ayudar. Pero el FMI había suspendido su programa en Etiopía, a pesar de los buenos resultados macroeconómicos, alegando que estaba preocupado por la situación presupuestaria etíope.

El Gobierno contaba con dos fuentes de ingresos: los impuestos y la ayuda exterior. Un presupuesto está en equilibrio cuando sus ingresos igualan a sus gastos. Etiopía, como muchos países subdesarrollados, derivaba muchos ingresos de la ayuda internacional y al FMI le inquietaba el que esta ayuda pudiera agotarse, porque el país se hallaría entonces en dificultades. Por eso sostenía que la posición presupuestaria etíope sólo podría ser considerada sólida si los gastos se limitaban a los impuestos que recaudaba.

El problema evidente de la lógica del FMI es que supone que ningún país pobre podrá gastar el dinero que recibe como ayuda. Por ejemplo, si Suecia entrega dinero a Etiopía para construir escuelas, esa lógica dicta que el país deberá ingresar ese dinero en sus reservas (todos los países guardan, o deberían guardar, reservas en unas cuentas para cuando vengan las proverbiales vacas flacas; el oro es la reserva tradicional, aunque hoy ha sido reemplazado por divisas fuertes y activos denominados en divisas que rindan interés; la forma más común de acumular reservas es en Letras del Tesoro de EE. UU.). Pero los donantes no ayudan para eso. En Etiopía, los donantes, que operan independientemente y fuera del control del FMI, querían ver construir nuevas escuelas y hospitales, y lo mismo le sucedía a Etiopía. Meles planteó el asunto más enérgicamente: me dijo que no había batallado durante diecisiete años para que un burócrata internacional le advirtiera que no podía levantar escuelas y clínicas para su pueblo cuando había convencido a unos donantes de que las pagaran.

El enfoque del FMI no se fundaba en una antigua preocupación sobre la sostenibilidad de los proyectos. En ocasiones los países habían empleado los dólares de la ayuda para construir escuelas o clínicas. Cuando la ayuda se agotaba no había más dinero para mantenerlas. Los donantes habían reconocido este problema y lo habían incorporado a sus programas de asistencia en Etiopía y otros lugares. Pero lo que el FMI alegaba en el caso etíope iba más allá de esto. El Fondo afirmaba que la ayuda internacional era demasiado inestable. A mi juicio la postura del FMI no tenía sentido, y no sólo por sus absurdos corolarios. Yo sabía que la ayuda con frecuencia era mucho más estable que la recaudación tributaria, que puede variar acusadamente conforme a las condiciones económicas. De regreso a Washington, pedí a mis colaboradores que revisaran las estadísticas, y ellos me confirmaron que la asistencia internacional era más estable que los ingresos fiscales. Razonando como el FMI sobre las fuentes estables de ingresos, Etiopía y otros países en desarrollo debían haber computado la ayuda exterior en sus presupuestos, y no la recaudación impositiva. Y si ni la ayuda ni los impuestos habrían de figurar en el lado de los ingresos en los presupuestos, entonces *todos* los países serían considerados problemáticos.

Pero la argumentación del FMI era aún más endeble. Existen varias respuestas ante la inestabilidad de los ingresos, como apartar reservas adicionales y mantener la flexibilidad de los gastos. Si los ingresos, de cualquier fuente, descienden, y no hay reservas a las que recurrir, entonces el Gobierno debe prepararse para recortar los gastos. Pero para el tipo de ayuda que constituye el grueso de lo que recibe un país pobre como Etiopía, existe una flexibilidad automática: si el país no recibe el dinero para construir una nueva escuela, simplemente no la construye. Los funcionarios etíopes sabían lo que estaba en liza, eran conscientes de lo inquietante que podía acontecer si los ingresos fiscales o la ayuda exterior bajaban, y habían diseñado políticas para abordar tales contingencias. Lo que no podían comprender —y yo tampoco— era por qué el FMI no apreciaba la lógica

de su posición. Mucho estaba en juego: escuelas y hospitales para algunas de las gentes más pobres de la Tierra. Además del desacuerdo sobre cómo tratar la ayuda exterior, me vi inmediatamente envuelto en otra disputa FMI-Etiopía sobre el pronto repago de los préstamos. Etiopía había liquidado un crédito de un banco norteamericano, utilizando parte de sus reservas. La transacción tenía pleno sentido *económico*. A pesar de la calidad de la garantía (un avión), Etiopía estaba pagando por ese préstamo un interés muy superior a lo que cobraba por sus reservas. Yo también les habría aconsejado reembolsar el préstamo, sobre todo porque si los fondos hubieran sido necesarios más tarde, el Gobierno presumiblemente podría haberlos conseguido sin dificultades empleando el avión como garantía. EE. UU. y el FMI objetaron al reembolso anticipado. No objetaron la estrategia sino el hecho de que Etiopía había actuado sin la aprobación del FMI. Pero ¿por qué debe un país soberano pedir permiso al FMI para cualquier cosa que haga? Uno podría haberlo entendido si la acción de Etiopía hubiera amenazado su capacidad de pagar lo que debía al FMI, pero era justo al revés: siendo una decisión financiera sensata, fortalecía la capacidad del país para pagar cuando le correspondiese.

Durante años, las palabras sagradas en las oficinas del FMI en la calle 19 de Washington habían sido responsabilidad y juicio conforme a resultados. Los resultados de Etiopía, en buena parte autodeterminados, debieron haber probado de modo convincente que era la dueña de su propio destino. Pero el FMI pensaba que los países a los que entregaba dinero estaban obligados a informar de todo lo que pudiese ser pertinente: no hacerlo justificaba la suspensión del programa, por razonable que fueran las medidas adoptadas. Para Etiopía esto olía a una nueva forma de colonialismo; para el FMI era simplemente el procedimiento operativo habitual.

Había otros puntos punzantes en las relaciones FMI-Etiopía, que tenían que ver con la liberalización de los mercados financieros etíopes. Unos buenos mercados de capitales son signos clave del capitalismo, pero en

ningún aspecto la disparidad entre países desarrollados y subdesarrollados es más acusada que en sus mercados de capitales. Todo el sistema bancario etíope (medido por ejemplo por el volumen de sus activos) no llega al tamaño del de Bethesda, Maryland, un pequeño suburbio a las afueras de Washington, con una población de 55.277 personas. Y el FMI no sólo quería que Etiopía abriese sus mercados financieros a la competencia occidental sino que dividiese su mayor banco en diversas fracciones. En un mundo donde las megaentidades financieras estadounidenses como Citibank y Travelers, o Manufacturers Hanover y Chemical alegan que deben fusionarse para competir más eficazmente, un banco del tamaño del North East Bethesda National Bank no puede realmente competir con un gigante global como Citibank. Cuando las instituciones financieras globales entran en un país pueden aplastar a los competidores locales. Y aunque puedan arrebatarse parte del negocio a los bancos locales en un país como Etiopía, serán mucho más atentos y generosos cuando presten a las grandes corporaciones multinacionales que cuando lo hagan a los pequeños empresarios y agricultores.

El FMI aspiraba a algo más que a abrir el sistema bancario a la competencia exterior. Deseaba «fortalecer» el sistema financiero creando un mercado de subastas para las Letras del Tesoro etíopes, una reforma que, por deseable que resulte en muchos países, estaba completamente fuera de sintonía con el estadio de desarrollo del país. También quería que Etiopía «liberalizase» su mercado financiero, es decir, que permitiese que los tipos de interés quedasen determinados libremente por las fuerzas del mercado, algo que EE. UU. y Europa Occidental no hicieron hasta después de los años setenta, cuando sus mercados, con todo el aparato regulador necesario, estaban mucho más desarrollados. El FMI confundía fines con medios. Uno de los objetivos fundamentales de un buen sistema bancario es proporcionar crédito en condiciones aceptables a quienes los puedan amortizar. En un país ante todo rural, como Etiopía, es particularmente importante que los agricultores puedan obtener

préstamos en términos razonables para comprar semillas y fertilizantes. La oferta de dicho crédito no es sencilla; incluso en EE. UU., en etapas críticas de su desarrollo cuando la agricultura era más relevante, el Estado ocupó un papel protagónico en la concesión de préstamos. El sistema bancario etíope parecía bastante eficiente: la diferencia entre las tasas activas y pasivas era mucho menor que en otros países subdesarrollados que habían seguido los consejos del FMI. A pesar de todo el FMI no estaba satisfecho, simplemente porque creía que los tipos de interés debían ser determinados libremente por las fuerzas de los mercados internacionales, fueran dichos mercados competitivos o no. Para el Fondo un sistema financiero liberalizado era un fin en sí mismo. Su ingenua fe en los mercados le hacía confiar en que un sistema financiero liberalizado reduciría los tipos de interés de los préstamos y lograría así la disponibilidad de más fondos. El FMI estaba tan convencido de la corrección de su dogmática postura que no tenía interés en observar la realidad.

Etiopía se resistió a las demandas del FMI para que «abriese» su sistema bancario, y con razón. Había visto lo que les sucedió a algunos de sus vecinos del este de África cuando cedieron a las presiones del FMI. El FMI insistía en la «liberalización» de los mercados financieros porque pensaba que la competencia entre bancos rebajaría los tipos de interés. Pero los resultados fueron desastrosos: los bancos comerciales locales crecieron muy rápidamente en un momento en el cual la legislación y la supervisión bancaria eran inadecuadas, con un desenlace previsible: catorce quiebras en Kenia sólo en 1993 y 1994. Los tipos de interés finalmente aumentaron en vez de disminuir. El Gobierno etíope estaba comprensiblemente receloso. Se había comprometido a mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos en el sector agrícola y temía que la liberalización tuviese un efecto devastador sobre la economía. Los agricultores que habían podido conseguir crédito antes se verían ahora imposibilitados de adquirir semillas o fertilizantes porque o bien no lo conseguirían o deberían pagar unos tipos

de interés demasiado elevados. Se trataba de un país arruinado por unas sequías que habían producido hambrunas masivas. Sus dirigentes no querían empeorar las cosas. Los etíopes temían que las recomendaciones del FMI ocasionaran una caída en las rentas de los agricultores y exacerbaran una situación que ya era lúgubre.

Ante la resistencia etíope a ceder a sus demandas, el FMI sugirió que el Gobierno no se tomaba las reformas en serio y suspendió su programa. Por suerte, otros economistas en el Banco Mundial y yo mismo conseguimos persuadir a los gestores del Banco de que prestar más dinero a Etiopía tenía mucho sentido: el país lo necesitaba desesperadamente, su marco económico era excelente, y su Gobierno honrado y comprometido a resolver los apuros de sus pobres; los préstamos del Banco Mundial se triplicaron, aunque debieron pasar meses hasta que el FMI finalmente suavizara su postura. Para revertir la situación monté, con la ayuda y el apoyo valiosísimos de mis colegas, una decidida campaña de «*lobbying* intelectual». Mis colegas y yo organizamos en Washington conferencias para estimular tanto al BM como al FMI para que reconsideraran la liberalización del sector financiero en las naciones muy subdesarrolladas, y las consecuencias de imponer una austeridad presupuestaria innecesaria a países pobres muy dependientes de la ayuda exterior, como Etiopía. Intenté contactar con los más altos gestores del Fondo, tanto directamente como a través de colegas en el Banco Mundial, y los gestores del Banco que trabajaban en Etiopía realizaron esfuerzos análogos para convencer a sus contrapartes en el Fondo. Recurrí a todas mis influencias en la Administración de Clinton, incluyendo una charla con el representante norteamericano ante el Fondo. En suma, hice todo lo que pude para reiniciar el programa del FMI.

La ayuda fue restaurada y quiero pensar que mis desvelos ayudaron a Etiopía. Comprobé, empero, que en una burocracia internacional los cambios requieren mucho tiempo y esfuerzo, aunque se trabaje desde dentro. Esas organizaciones no son transparentes sino opacas, y no sólo sale muy poca información de adentro hacia fue-

ra sino que quizá aún menos información pénétra desde afuera hacia adentro de la organización. La opacidad también significa que la información asciende con dificultad desde la base de la organización hasta su cúpula.

El forcejeo sobre los préstamos a Etiopía me enseñó mucho sobre cómo funciona el FMI. Era evidente que el FMI estaba equivocado acerca de la liberalización de los mercados financieros y la posición macroeconómica etíope, pero los economistas del FMI insistían en hacer las cosas a su manera. No buscaban consejo fuera ni escuchaban a otros, por informados y desinteresados que pudieran ser. Los asuntos sustanciales se volvieron subsidiarios de las cuestiones de procedimiento. El que tuviera sentido o no que Etiopía pagara un préstamo era menos importante que el hecho de que no había consultado con el FMI. La liberalización del mercado financiero —cómo se podría hacer mejor en un país en el estadio de desarrollo de Etiopía— era un asunto de fondo y se pudo haber consultado a expertos. El hecho de que los expertos no fueran convocados para dirimir lo que sin duda era un asunto polémico revela el estilo del FMI, conforme al cual el Fondo se autoadjudica el papel de monopolista de las recomendaciones «sensatas». Incluso cabría haber remitido a expertos independientes las cuestiones como el reembolso de los préstamos —aunque propiamente no era un tema sobre el cual el FMI debía haber adoptado una posición, porque las medidas etíopes reforzaban y no debilitaban su capacidad de pagar lo que debía— para verificar si las medidas eran «razonables». Pero esto habría sido anatema en el FMI. Como tantas de sus decisiones eran urdidas a puerta cerrada —no había prácticamente debate público sobre los temas que hemos indicado— el FMI se exponía a las sospechas de que la política, los intereses creados u otras razones ocultas no vinculadas con el mandato y los objetivos expresos del FMI estaban influyendo sobre sus políticas institucionales y su conducta.

Incluso a una entidad de cierto tamaño como el FMI le resulta arduo conocer con detalle todas las economías del mundo. Algunos de los mejores economistas del FMI

fueron designados para trabajar sobre EE. UU., pero cuando yo presidí el Consejo de Asesores Económicos, a menudo pensé que la limitada comprensión de la economía norteamericana por parte del FMI le había llevado a formular recomendaciones incorrectas para EE. UU. Por ejemplo, el FMI creía que la inflación empezaría a crecer en EE. UU. cuando el paro cayera por debajo del 6 por ciento. En el Consejo, nuestros modelos sugerían que esto era un error, pero ellos no estaban excesivamente interesados en nuestra labor. Nosotros acertamos y el FMI se equivocó: el paro en EE. UU. se situó por debajo del 4 por ciento y la inflación no aumentó. Basados en su deficiente análisis de la economía estadounidense, los economistas del FMI plantearon una prescripción inadecuada: elevar los tipos de interés. Por fortuna, la Reserva Federal no les hizo caso.

Al FMI la falta de conocimientos detallados le parece poco importante, puesto que tiende a adoptar el mismo enfoque ante cualquier circunstancia. Las dificultades de este enfoque se vuelven particularmente acusadas ante los desafíos de las economías en desarrollo y transición. La entidad no reivindica en verdad experiencia en la cuestión del desarrollo —como he señalado, su mandato fundacional es sostener la estabilidad económica global, no mitigar la pobreza en los países subdesarrollados— y sin embargo no titubea en presentar con entusiasmo argumentos triunfales sobre el asunto. Los temas del desarrollo son complicados, y en muchas facetas los países subdesarrollados presentan dificultades muy superiores a las de los países más desarrollados. Esto es así porque en las naciones en desarrollo los mercados a menudo no existen o, cuando lo hacen, a menudo funcionan mal. Abundan los problemas de información y las costumbres pueden afectar significativamente el comportamiento económico. Lamentablemente, con demasiada frecuencia la formación de los macroeconomistas no los prepara para los problemas con los que habrán de lidiar en los países subdesarrollados. En algunas universidades cuyos graduados el FMI contrata de modo habitual las asignaturas centra-

les giran en torno a modelos en donde nunca existe el paro. Después de todo, en el modelo competitivo — que subyace al fundamentalismo del mercado del FMI— la demanda siempre iguala a la oferta. Si la demanda de trabajo es igual a la oferta nunca hay paro *involuntario*. Todo el que no trabaje evidentemente ha elegido no hacerlo. En esta interpretación, el desempleo de la Gran Depresión, cuando una de cada cuatro personas estaba sin trabajo, derivó de un súbito incremento en el deseo de ocio. Podrá interesar quizá a los psicólogos el porqué de esta alteración abrupta en el deseo de ocio, o por qué quienes lo disfrutaban parecían tan infelices, pero según el modelo estándar estas cuestiones trascienden el ámbito de la ciencia económica. Estos modelos acaso proporcionen algún entretenimiento a los académicos, pero son particularmente impropios para entender los aprietos de un país como Sudáfrica, que ha sufrido tasas de paro superiores al 25 por ciento desde el desmantelamiento del *apartheid*.

Los economistas del FMI no podían, evidentemente, ignorar la existencia del paro. Dado que según el fundamentalismo del mercado —en el cual *se supone* que los mercados funcionan perfectamente y la demanda debe igualar a la oferta, sea de trabajo como de cualquier otro bien o factor— no puede haber desempleo, el problema no puede estar en los mercados. Debe provenir de otra parte: de sindicatos codiciosos y políticos que interfieren en la acción de los mercados libre demandando —y consiguiendo— salarios excesivamente altos. El corolario de política es obvio: si hay paro se deben reducir los salarios.

Pero incluso si la formación del macroeconomista típico del FMI hubiese sido más ajustada a las circunstancias de los países subdesarrollados, es improbable que una misión del FMI, en un viaje de tres semanas a Addis Abeba, la capital de Etiopía, o a la capital de cualquier otro país en desarrollo, pudiese realmente elaborar políticas apropiadas para ese país. Esas políticas mucho más probablemente serán diseñadas por economistas de primera fila, sumamente preparados, que ya están

en el país, lo conocen en profundidad y trabajan cotidianamente en la solución de sus problemas. La gente de afuera sólo puede cumplir un papel de aportar las experiencias de otras naciones y ofrecer interpretaciones alternativas de las fuerzas económicas que están actuando. Pero el FMI no quería jugar un papel de mero asesor, compitiendo con otros que podrían también plantear sus ideas. Aspiraba a un papel más central en el diseño de la política. Y podía lograrlo porque su posición se basaba en una ideología —el fundamentalismo del mercado— que requería muy poca o ninguna consideración de las circunstancias concretas y los problemas inmediatos de un país. Los economistas del FMI podían desdeñar los efectos de sus políticas sobre el país a corto plazo, satisfechos con la creencia de que el país mejoraría *a largo plazo*; cualquier impacto adverso a corto sería sólo el dolor necesario como parte del proceso. Las enormes subidas de los tipos de interés podían desatar el hambre hoy, pero la eficiencia de los mercados exige mercados libres y eventualmente la eficiencia lleva al crecimiento y éste beneficia a todos. El sufrimiento y el dolor se volvieron parte del proceso de redención, y prueba de que el país iba por buen camino. Yo también creo que a veces el dolor *es* necesario, pero no es de por sí una virtud. Las políticas bien diseñadas pueden a menudo evitar mucho dolor, y algunas de las formas del dolor —por ejemplo, el corte tajante en los subsidios a la alimentación, que lleva a disturbios, violencia urbana y disolución del tejido social— son contraproducentes.

El FMI ha sido eficaz en persuadir a muchos de que sus políticas ideológicamente orientadas eran imprescindibles para que los países salgan adelante en el largo plazo. Los economistas siempre subrayan la importancia de la escasez, y el FMI suele decir que él es simplemente el mensajero de la escasez: los países no pueden vivir continuamente por encima de sus medios. Por supuesto, no se necesita una sofisticada institución financiera cuyos empleados sean doctores en economía para advertirle a un país que limite sus gastos a sus ingresos. Pe-

ro los programas de reforma del FMI van mucho más allá de meramente asegurar que los países vivan conforme a sus medios.

Hay alternativas a los programas del estilo de los del FMI, otros programas que pueden suponer un razonable grado de sacrificio, que no están basados en el fundamentalismo del mercado, y que han tenido resultados positivos. Un buen ejemplo, 2.300 millas al sur de Etiopía, es Botsuana, pequeño país de 1,5 millones de habitantes que ha conseguido una democracia estable desde su independencia.

Cuando Botsuana accedió a la independencia plena en 1966 era un país desesperadamente pobre, como Etiopía y la mayoría de las demás naciones africanas, con una renta per cápita de 100 dólares por año. Era asimismo un país básicamente agrícola, le faltaba agua y sus infraestructuras eran rudimentarias. Y sin embargo, Botsuana es un caso de éxito en el desarrollo. Aunque el país padece hoy los estragos del sida, su crecimiento medio entre 1961 y 1997 superó el 7,5 por ciento.

A Botsuana le ayudó el que poseía diamantes, pero también abundaban recursos en la República del Congo (antes Zaire), Nigeria y Sierra Leona; en esos países la riqueza derivada de dicha abundancia alimentó la corrupción y desembocó en elites privilegiadas que se enzarzaron en luchas intestinas para hacerse con la riqueza del país. El éxito de Botsuana provino de su habilidad para mantener un consenso político basado en un amplio sentido de unidad nacional. Ese consenso político, necesario para cualquier contrato social operativo entre gobernantes y gobernados, había sido cuidadosamente fraguado por la Administración, con la colaboración de asesores externos de una serie de instituciones públicas y fundaciones privadas, como la Fundación Ford. Los asesores ayudaron a Botsuana a trazar un programa para el futuro del país. Al revés del FMI, que trata básicamente con los ministerios de Hacienda y los bancos centrales, esos asesores explicaron abierta y sinceramente sus políticas mientras trabajaban junto a las autoridades para obtener apoyo popular para sus programas

y políticas. Discutieron su plan con los altos funcionarios de Botsuana, con ministros y parlamentarios, en seminarios abiertos y en reuniones privadas.

Parte de la razón de este éxito estribó en que las personas más relevantes del Gobierno de Botsuana seleccionaron sus asesores con mucho cuidado. Cuando el FMI se ofreció a aportar un subgobernador para el Banco de Botsuana, no fue aceptado de inmediato sino que el gobernador voló a Washington para entrevistarlo. Finalmente hizo un trabajo espléndido. No hay éxito, como es natural, sin mancha: en otra ocasión el Banco de Botsuana dejó que el FMI le escogiera el Director de Estudios, y resultó un desastre.

Las diferencias en cómo las organizaciones enfocaban el desarrollo se reflejaron no sólo en el crecimiento. Aunque el FMI es detestado en casi todo el mundo subdesarrollado, la cálida relación entre los asesores y Botsuana quedó simbolizada cuando el país entregó su más alta condecoración a Steve Lewis, que cuando fue asesor de Botsuana era profesor de economía del desarrollo en Williams (más tarde fue presidente del Carleton College).

Dicho consenso vital fue amenazado hace dos décadas cuando Botsuana cayó en una crisis económica. Una sequía puso en peligro la vida de muchas personas en el sector ganadero, y las dificultades en la industria de los diamantes presionaban sobre el presupuesto del país y su posición cambiaría. Botsuana estaba sufriendo exactamente el tipo de crisis de liquidez para cuya resolución había sido creado el FMI —una crisis que podía ser mitigada financiando un déficit que previniese la recesión y las privaciones—. Sin embargo, y aunque tal pudiese haber sido la intención de Keynes cuando luchó por el establecimiento del FMI, la entidad no se concibe hoy a sí misma como una financiadora de déficits comprometida con el mantenimiento del pleno empleo. Más bien ha adoptado una postura prekeynesiana de austeridad fiscal ante una recesión, y entrega dinero sólo si el país prestatario se pliega a las ideas del FMI sobre las medidas económicas convenientes, que casi siempre compor-

tan políticas contractivas que dan pie a recesiones o algo peor. Botsuana, reconociendo la volatilidad de sus dos sectores principales, la ganadería y los diamantes, había acumulado prudentemente unas reservas ante la eventualidad de una crisis de ese tipo. Vio que esas reservas se agotaban y comprendió que serían imprescindibles unas nuevas medidas. Botsuana se apretó el cinturón y armoniosamente pudo superar la crisis. Pero como se había desarrollado a lo largo de los años una amplia comprensión de las políticas económicas y del enfoque de elaboración de políticas basado en el consenso, la austeridad no ocasionó la clase de rupturas sociales tan frecuentes bajo los programas del FMI. Posiblemente, si el FMI hubiese hecho lo que debía —aportar financiación rápidamente a países con buenas políticas económicas en tiempos de crisis, sin buscar imponer condiciones— el país habría podido dejar atrás los problemas con menos penalidades (fue divertido cuando en 1981 a la misión del FMI le resultó arduo imponer nuevas condiciones, porque Botsuana ya había hecho la mayoría de las cosas en las que ellos habrían insistido). Desde entonces, Botsuana no ha pedido ayuda al FMI.

La colaboración de asesores externos —independientes de las instituciones financieras internacionales— había cumplido antes un papel en el éxito del país. A Botsuana no le habrían ido tan bien las cosas de haberse mantenido el contrato original que la unía al cártel diamantino de Sudáfrica. Poco después de la independencia en 1966 el cártel le pagó a Botsuana 20 millones de dólares para una concesión de diamantes en 1969, que le reportó beneficios de 60 millones por año. En otras palabras, el plazo de recuperación de la inversión fue de ¡cuatro meses! Un abogado brillante y dedicado, enviado al Gobierno de Botsuana desde el Banco Mundial, argumentó enérgicamente en pro de una renegociación del contrato a un precio mayor, ante la consternación de los intereses mineros. De Beers (el cártel diamantino sudafricano) intentó aludir a la codicia de Botsuana, y procuró presionar políticamente al Banco para detenerlo. Finalmente, consiguió que el

Banco Mundial emitiera una carta donde especificaba que el abogado no hablaba en nombre del banco. Botsuana respondió: precisamente por eso le estamos escuchando. Al final, el descubrimiento de la segunda gran mina brindó a Botsuana la oportunidad para renegociar toda su vinculación. El nuevo acuerdo ha servido hasta hoy bien a los intereses de Botsuana, y ha mantenido al país y a De Beers en una buena relación.

Etiopía y Botsuana son emblemas de los desafíos a los que se enfrentan hoy los países más exitosos de África, países cuyos líderes se afanan en el bienestar de sus pueblos, con democracias frágiles y en algunos casos imperfectas, que intentan crear nuevas vidas para sus ciudadanos a partir del naufragio de una herencia colonial que los dejó sin instituciones ni recursos humanos. Ambos países son también símbolos de los contrastes que marcan el mundo subdesarrollado, contrastes entre éxito y fracaso, riqueza y pobreza, esperanza y realidad, entre lo que es y lo que pudo haber sido.

Percibí esos contrastes la primera vez que fui a Kenia, a finales de los años sesenta. Era un país rico y fértil, con parte de su tierra más valiosa aún en manos de los antiguos colonos. Cuando llegué, los funcionarios coloniales aún estaban allí: eran llamados asesores.

Fui contemplando la evolución del este de África en los años que siguieron, regresé en varias visitas después de mi designación como economista jefe del BM, y el contraste entre las aspiraciones de los sesenta y la realidad ulterior era notable. Cuando fui por primera vez se respiraba en el ambiente el espíritu de *uhuru*, que en suahili significa libertad, y *ujama*, autoayuda. Cuando volví después, en los despachos oficiales había keniatas de fino lenguaje y buena formación, pero la economía se hundía desde hacía años. Algunos de los problemas —la corrupción aparentemente rampante— eran de cosecha propia keniatas. Pero cabía al menos en parte achacar a los extranjeros los elevados tipos de interés, derivados de haber seguido los consejos del FMI, y otros problemas. Uganda había iniciado su transición quizá en mejor posición que cualquiera de los otros, siendo

un país cafetero relativamente rico, pero carecía de administradores y líderes nativos bien formados. Los británicos sólo habían permitido que dos africanos ascendieran al nivel de sargentos mayores de su propio ejército. Uno de ellos, por desgracia, era un ugandés llamado Idi Amín, que llegó a ser el General Amín en el ejército de Uganda y derrocó al primer ministro Milton Obote en 1971 (Amín disfrutó de algún grado de confianza británica gracias al hecho de haber servido en los Reales Fusileros Africanos durante la II Guerra Mundial, y en la lucha británica para ahogar la revuelta de los Mau Mau en Kenia). Amín transformó el país en un matadero; trescientas mil personas fueron asesinadas en tanto que opositoras al «Presidente Vitalicio» —así se autoproclamó Amín en 1976. El reinado del terror encabezado por un dictador psicópata sólo acabó en 1979 cuando fue derribado por exiliados ugandeses y fuerzas de la vecina Tanzania. Hoy el país está en vías de recuperación, dirigido por un carismático Yoweri Museveni que ha impuesto reformas profundas con gran éxito, reduciendo el analfabetismo y el sida. Es una persona tan interesante hablando de filosofía política como de estrategias de desarrollo.

Al FMI no le interesa especialmente escuchar las ideas de sus «países clientes» sobre asuntos tales como estrategias de desarrollo o austeridad fiscal. Con demasiada frecuencia el enfoque del Fondo hacia los países en desarrollo es similar al de un mandatario colonial. Una imagen vale más que mil palabras, y una foto de 1998, que recorrió el mundo, se ha grabado en las mentes de millones de personas, sobre todo en las antiguas colonias. El director ejecutivo del FMI, Michel Camdessus (el jefe del FMI es llamado director ejecutivo), un ex burócrata del Tesoro francés, de baja estatura y atildada vestimenta, de pasado socialista, está de pie con expresión severa y brazos cruzados junto a un sentado y humillado presidente de Indonesia. El desventurado mandatario está siendo efectivamente forzado a entregar la soberanía económica de su país al FMI a cambio de la ayuda que el país necesita. Al final, irónicamente, buena

parte del dinero no fue a ayudar a Indonesia sino a rescatar a los acreedores privados de las «potencias coloniales» (oficialmente la «ceremonia» era la firma de una carta de acuerdo que es dictada por el FMI, aunque a menudo se finge que la carta de intención se origina ;en el Gobierno del país!).

Los defensores de Camdessus alegan que la foto no fue justa, que no sabía que la estaban tomando y que fue vista fuera de contexto. Ésa es precisamente la cuestión: en los tratos cotidianos, lejos de las cámaras y los periodistas, tal es precisamente la actitud que adoptan los burócratas del FMI, de su líder para abajo. A los súbditos de los países subdesarrollados la foto les planteó una pregunta incómoda: ¿habían cambiado realmente las cosas desde el final «oficial» del colonialismo hace medio siglo? Cuando vi la fotografía me vinieron a la mente imágenes de firmas análogas de «acuerdos». Me planteé lo parecida que resultaba esa escena a las de la «apertura del Japón» por la diplomacia de la cañonera del almirante Perry o el final de las guerras del opio o la rendición de los maharajás en la India.

La posición del FMI, como la de su jefe, era clara: era la fuente de la sabiduría, el portador de una ortodoxia demasiado sutil como para que la percibiesen en el mundo subdesarrollado. El mensaje transmitido era siempre nítido: en el mejor de los casos había un miembro de una elite —un ministro de Hacienda o el gobernador de un banco central— con el cual el Fondo podía entablar un diálogo importante. Fuera de este círculo, no valía la pena ni intentar hablar.

Hace un cuarto de siglo algunos en los países subdesarrollados podían con razón haber tratado con deferencia a los «expertos» del FMI. Pero así como ha habido un desplazamiento en el equilibrio del poder militar, el cambio ha sido aún más dramático en el equilibrio del poder intelectual. El mundo en desarrollo posee ahora sus propios economistas, muchos de ellos formados en los mejores centros académicos del mundo. Estos economistas ostentan la significativa ventaja de una vida de familiaridad con la política, las condiciones y las tenden-

cias locales. El FMI, como tantas otras burocracias, ha intentado repetidamente extender lo que hace más allá de los límites de los objetivos que originalmente le habían sido asignados. A medida que la misión del FMI trascendió su campo básico de competencia en macroeconomía, e ingresó en cuestiones estructurales, como la privatización, los mercados de trabajo, las reformas de las pensiones, entre otras, y en áreas más amplias de las estrategias de desarrollo, el balance del poder intelectual se volvió aún más desequilibrado.

El FMI, por supuesto, aduce que nunca dicta sino que negocia las condiciones de cualquier préstamo con el país prestatario, pero se trata de negociaciones desiguales en las que todo el poder está en manos del FMI, básicamente porque muchos de los países que buscan su ayuda necesitan desesperadamente el dinero. Lo había visto claramente en Etiopía y los demás países subdesarrollados de los que me ocupé, y lo evoqué nuevamente en mi visita a Corea del Sur en diciembre de 1997, durante la crisis del Este asiático. Los economistas coreanos sabían que las políticas recomendadas para su país por el FMI serían desastrosas. Después incluso el FMI admitió que impuso un rigor fiscal excesivo, pero antes eran pocos los economistas (fuera del FMI) que pensaban que tenía sentido². Y sin embargo los funcionarios de Corea callaron. Me preguntaba el porqué de su silencio, pero no obtuve una respuesta de los funcionarios del Gobierno hasta una siguiente visita dos años más tarde, cuando la economía coreana ya se había recuperado. Dada la experiencia pasada, la respuesta no me sorprendió: los funcionarios coreanos, a regañadientes, me explicaron que temían disentir abiertamente. El FMI no sólo podía haber interrumpido su propia financiación: también podía haber utilizado su intimidante púlpito para desanimar las inversiones privadas, transmitiendo a las entidades fi-

2. T. Lane, A. Ghosh, J. Hamann, S. Phillips, M. Schulze-Ghattas y T. Tsikata, «IMF-Supported programs in Indonesia, Korea, and Thailand: a preliminary assessment», Occasional Paper 178, Fondo Monetario Internacional, enero de 1999.

nancieras del sector privado sus dudas sobre la economía coreana. El país, pues, no tenía elección. Incluso una crítica implícita de Corea al programa del FMI podría haber tenido un efecto calamitoso: habría sugerido al FMI que el Gobierno no comprendía cabalmente «la economía del FMI», que tenía reservas y que probablemente no llevaría a cabo el programa (el FMI recurre a una expresión especial para describir tales situaciones: el país está *off track* o despistado; existe sólo un camino «correcto» y cualquier desviación indica un inminente descarrilamiento). Un anuncio público por parte del FMI de una ruptura de las negociaciones, o incluso un retraso de las mismas, enviaría una señal sumamente negativa a los mercados. En el mejor de los casos, esta señal llevaría a una subida de los tipos de interés, y en el peor a una interrupción completa de la financiación privada. Algo más grave para algunos de los países más pobres, que en cualquier caso tienen poco acceso a fondos privados, es que otros donantes (el Banco Mundial, la Unión Europea y muchos otros países) facilitan financiación sólo con la aprobación del FMI. Las iniciativas recientes para condonar la deuda han conferido de hecho aún más poder al FMI, porque si el FMI no aprueba la política económica del país, no hay condonación. Esto otorga al FMI una influencia enorme, y el FMI lo sabe.

La desproporción del poder entre el FMI y los países «clientes» inevitablemente genera tensiones entre ambos, y la conducta del FMI en las negociaciones exacerba una ya difícil situación. Al dictar los términos de los acuerdos, el FMI de hecho ahoga cualquier discusión con el Gobierno cliente —por no hablar del país en general— sobre políticas económicas alternativas. En momentos de crisis, el FMI defiende su postura afirmando que no hubo tiempo suficiente, pero su comportamiento es muy diferente dentro de la crisis que fuera de ella. La visión del FMI es simple: las preguntas, particularmente si son planteadas abiertamente y en voz alta, serían interpretadas como desafíos a una ortodoxia inviolable. De ser admitidas, podrían incluso minar la autoridad y credibilidad de quien las formula. Las auto-

ridades de los gobiernos lo sabían y obédecían: podían discrepar en privado, pero no en público. La posibilidad de modificar las posiciones del Fondo era endeble, y mucho mayor era la de molestar a sus dirigentes y lograr que endurecieran su actitud en otros campos. Si se irritaba o enfadaba, el FMI podía retrasar sus préstamos, una perspectiva inquietante para un país que estaba en crisis. Pero el hecho de que los funcionarios del Gobierno *parecían* secundar las recomendaciones del FMI no significaba que estuvieran de acuerdo. Y el FMI lo sabía.

Basta una lectura superficial de los acuerdos característicos entre el FMI y los países en desarrollo para observar la falta de confianza entre el Fondo y los receptores. El personal del FMI vigilaba la evolución no sólo de los indicadores relevantes de una sana macroadministración —inflación, crecimiento y paro— sino de variables intermedias —como la oferta monetaria— a menudo sólo débilmente conectadas con las variables que en última instancia importaban. A los países se les marcaban objetivos estrictos —lo que podían conseguir en treinta, sesenta, noventa días. En algunos casos los acuerdos establecían *qué leyes* debía aprobar el parlamento del país para cumplir con los requisitos u «objetivos» del FMI —y en qué plazo—.

Tales objetivos reciben el nombre de «condiciones», y la «condicionalidad» es un asunto vivamente debatido en el mundo subdesarrollado. Cada documento de préstamo especifica naturalmente unas condiciones básicas. Como mínimo un acuerdo de préstamo afirma que éste es concedido a condición de que será reembolsado, normalmente con un calendario de pagos adjunto. Muchos préstamos imponen condiciones diseñadas para incrementar la probabilidad de su liquidación. La «condicionalidad» se refiere a condiciones más rigurosas, que a menudo convierten el préstamo en una herramienta de política. Por ejemplo, si el FMI desea que una nación liberalice sus mercados financieros, puede devolver el préstamo a plazos, y los subsiguientes abonos están subordinados a pasos verificables hacia la liberalización. Personalmente, creo que la condicionalidad, al menos

en la forma y extensión en que la ha utilizado el FMI, es una mala idea: no hay pruebas de que lleve a una mejor política económica, y tiene efectos políticos adversos porque los países se resienten si se les imponen condiciones. Algunos defienden la condicionalidad arguyendo que cualquier banquero fija condiciones a los prestatarios para aumentar la probabilidad de que los créditos sean devueltos. Pero la condicionalidad del FMI y el BM era muy diferente. En algunos casos llegó incluso a *reducir* la probabilidad del pago. Por ejemplo, las condiciones que pueden debilitar la economía a corto plazo, sean cuales fueren sus méritos a largo, corren el riesgo de exacerbar la caída y así dificultar más que el país pague los créditos a corto plazo al FMI. La eliminación de barreras comerciales, monopolios y distorsiones fiscales pueden propiciar el crecimiento a largo plazo, pero las perturbaciones de la economía, cuando se esfuerza en ajustarse, pueden meramente profundizar la recesión. Aunque las condicionalidades no podrían justificarse en términos de la responsabilidad fiduciaria del Fondo, quizá podrían serlo en términos de lo que la entidad podría haber percibido que era su responsabilidad moral, su obligación de hacer todo lo posible para fortalecer las economías de los países que le habían pedido ayuda. Pero el peligro radicaba en que, por bienintencionadas que fueran, la miríada de condiciones —en algunos casos más de cien, cada una con su propio y rígido calendario— recortaba la capacidad del país para enfrentarse con los problemas más importantes y urgentes.

Las condiciones trascendían la economía e invadían áreas que correspondían realmente a la política. Por ejemplo, en el caso de Corea los préstamos llevaron consigo un cambio en los estatutos del banco central, que lo hiciera más independiente del proceso político, aunque son escasas las pruebas de que los países con bancos centrales independientes crecen más rápido³ padecen me-

3. Existe una gran controversia sobre si los bancos centrales deben ser más independientes o no. Alguna evidencia (basada en regresiones entre países) indica que las tasas de inflación pueden ser menores, pero

nores o más suaves fluctuaciones. Hay una sensación generalizada de que el Banco Central Europeo, que es independiente, acentuó la desaceleración económica de Europa en 2001 porque actuó igual que un niño y reaccionó de modo displicente ante las naturales preocupaciones políticas por el aumento del paro: sólo para demostrar que era independiente rehusó bajar los tipos de interés, y nadie pudo evitarlo. Los problemas surgieron en parte porque el mandato del BCE lo concentra en la inflación, una política que el FMI ha propiciado en todo el mundo, pero que puede sofocar el crecimiento y exacerbar la recesión. En medio de la crisis coreana, se le dijo al banco central que fuera más independiente y se centrara exclusivamente en la inflación, a pesar de que Corea no había tenido ningún problema inflacionario y no había razón para pensar que una incorrecta política monetaria guardara relación alguna con la crisis. El FMI simplemente aprovechó la oportunidad que le brindaba la crisis para hacer cumplir su agenda política. En Seúl le pregunté al equipo del FMI por qué estaban haciendo eso, y su respuesta fue chocante (aunque para entonces no debía haberme sorprendido): siempre insistimos en que los países tengan un banco central independiente concentrado en la inflación. Éste era un tema sobre el que tenía fuertes convicciones. Cuando fue el jefe de los asesores económicos del Presidente, bloqueamos un intento de la senadora Connie Mack, de Florida, para cambiar el estatuto del Banco de la Reserva Federal de EE. UU., con objeto de enfocarlo exclusivamente hacia la inflación. El mandato de la Fed, el banco central estadounidense, lo dirige no sólo a la inflación sino también al empleo y el crecimiento. El Presidente se opuso al cambio y nosotros sabíamos que el pueblo norteamericano creía que la Fed ya se preocupaba *demasiado* de la inflación. El Presidente aclaró que éste era un asunto en el que estaba dispuesto a dar la batalla y, una vez que lo

hay poca evidencia de que mejoran las *variables reales*, como el crecimiento o el paro. No pretendo resolver aquí esta polémica sino subrayar que, dada la controversia, no se debe imponer a un país una visión particular.

comprendieron, los partidarios de la propuesta renunciaron a ella. Pero aquí estaba el FMI —en parte bajo el influjo del Tesoro americano— imponiendo a Corea una condición política que la mayoría de los estadounidenses había considerado inaceptable en su país.

A veces, las condiciones apenas parecían algo más que una simple demostración de fuerza: en el acuerdo de préstamo de 1997 a Corea, el FMI insistió en retrasar la fecha de la apertura de los mercados coreanos a ciertos productos japoneses, aunque esto en modo alguno ayudaba a Corea a resolver los problemas de la crisis. Para algunos, estas acciones representaban el «aprovechar la oportunidad», utilizar la crisis para presionar en pro de cambios que el FMI y el BM llevaban mucho tiempo recomendando; pero para otros eran puros actos de supremacía política que extraían una concesión de valor limitado, y que sólo demostraban quién mandaba allí.

La condicionalidad generó resentimiento pero no desarrollo. Los estudios del Banco Mundial y otros demostraron no sólo que la condicionalidad no *garantizaba* que el dinero se gastaba bien y que los países crecían más rápidamente, sino que parecía no funcionar en absoluto. Las buenas políticas no se pueden comprar.

Varias razones explican el fracaso de la condicionalidad. La más simple tiene que ver con una noción básica de los economistas: la fungibilidad. El dinero que entra con un objetivo libera otro dinero para otro objetivo; el impacto neto puede no guardar relación alguna con el objetivo pretendido. Incluso si se imponen condiciones que aseguran que un préstamo en concreto se utiliza bien, ese préstamo libera recursos en otro lugar, que pueden usarse bien o no. En un país puede haber dos proyectos de carreteras, uno para facilitar que el presidente llegue a su residencia de verano, y otro para permitir que un gran grupo de agricultores pueda llevar sus bienes hasta un puerto. El país puede tener fondos para uno solo de estos proyectos. El Banco puede insistir en que el dinero vaya al proyecto que incrementa la renta de los campesinos pobres, pero al suministrar la financiación, permite que el Gobierno realice el otro proyecto.

Hubo otras razones por las cuales la condicionalidad del Fondo no promovió el crecimiento económico. En algunos casos, las condiciones eran erróneas: la liberalización del mercado financiero en Corea y la austeridad fiscal en el Este asiático ejercieron allí un impacto adverso. En otros casos, el modo en que fue impuesta la condicionalidad la volvió políticamente insostenible, y sería abandonada al llegar un nuevo Gobierno. Tales condiciones eran consideradas una intrusión en la soberanía del país por parte de una nueva potencia colonial. Las políticas no superaban las vicisitudes del proceso político.

Había una cierta ironía en la posición del FMI. Pretendía que estaba por encima de la política, pero era claro que su programa de préstamos tenía en parte una orientación política. El FMI insistió en la corrupción en Kenia, e interrumpió su relativamente modesto programa de préstamos en esencia por la corrupción que allí observó. Y sin embargo mantuvo un flujo de dinero, de miles de millones de dólares, a Rusia e Indonesia. Parecía como si el Fondo pasara por alto el latrocinio en gran escala pero se pusiera estricto con minúsculos robos. No es que debiera haber sido más amable con Kenia, porque el robo era efectivamente abultado con relación al tamaño de la economía: debió haber sido más severo con Rusia. No se trata sólo de una cuestión de equidad o coherencia; el mundo es un sitio injusto, y nadie realmente esperaba que el FMI tratase a una potencia nuclear igual que a un pobre país africano de poca relevancia estratégica. El asunto era más sencillo: las decisiones sobre los préstamos eran políticas, y los juicios políticos entraban a menudo en los consejos del FMI. El FMI propiciaba las privatizaciones en parte porque creía que cuando el Estado administraba empresas no podía aislarse de las presiones políticas. La noción misma de que uno puede separar economía y política, o una comprensión amplia de la sociedad, ilustraba la estrechez de miras: si las políticas impuestas por los prestamistas desatan alborotos, como ha ocurrido en un país tras otro, las condiciones económicas empeoran, el capital huye y las empresas recelan antes de in-

vertir más dinero. Tales políticas no sirven ni para el desarrollo ni para la estabilidad económica.

Las quejas contra la imposición de las condiciones del FMI trascendían lo que esas condiciones eran y cómo se imponían, y se dirigían también hacia la forma en que eran deducidas. El procedimiento habitual del FMI antes de visitar un país cliente es redactar primero un borrador de informe. Dicha visita simplemente sirve para ajustar el informe y sus recomendaciones, y corregir algunas equivocaciones notorias. En la práctica, el borrador de informe a menudo es un estereotipo, algo con párrafos enteros recortados del informe sobre un país e insertados en un informe sobre otro. Los procesadores de texto facilitan esta labor. Una historia quizá apócrifa dice que en una ocasión el procesador de texto no fue bien empleado para «buscar y reemplazar», de modo tal que el nombre del país cuyo informe había sido copiado prácticamente en su totalidad se dejó en un documento que circuló. Es difícil saber si esto sucedió sólo una vez, debido a la premura del tiempo, pero el fallo confirmó en las mentes de muchos la imagen de unos informes de «talla única».

Incluso los países que no piden dinero prestado al FMI pueden verse afectados por sus ideas, porque éste impone sus enfoques en todo el mundo no sólo mediante la condicionalidad. El FMI realiza una reunión anual con todos los países del mundo. Estas reuniones, llamadas «Artículo 4» por el artículo de sus estatutos que las autoriza, supuestamente pretenden asegurar que cada país cumple con los artículos del acuerdo por el que fue establecido el FMI (fundamentalmente garantizar la convertibilidad de las divisas para objetivos comerciales). La llegada de las misiones ha afectado este informe igual que los demás aspectos de la actividad del FMI: las reuniones reales acerca del Artículo 4 son una parte reducida del proceso de vigilancia total. El informe es en verdad la clasificación de la economía nacional a cargo del FMI.

Los países pequeños con frecuencia debían atender a las evaluaciones del Artículo 4, pero EE. UU. y otros países con economías desarrolladas las pasaban básicamente por alto. Por ejemplo, el FMI sufría de paranoia inflacio-

naria, incluso cuando en EE. UU. la inflación era la más baja en décadas. Su prescripción era predecible: subir los tipos de interés para desacelerar la economía. El FMI simplemente no se daba cuenta de los cambios que estaban teniendo lugar y que habían sucedido en la década anterior en la economía norteamericana, que le permitieron disfrutar de un crecimiento mayor, un paro menor y una inflación baja, todo al mismo tiempo. De haber seguido el consejo del FMI, EE. UU. no habría experimentado la expansión económica de los años noventa —una expansión que no sólo produjo una prosperidad sin precedentes sino que además permitió convertir un enorme déficit fiscal en un abultado superávit—. El menor desempleo también tuvo profundas consecuencias sociales, asunto al que el FMI prestaba poca atención en cualquier país. Millones de trabajadores que habían sido excluidos de la fuerza laboral se incorporaron a ella, lo que redujo la pobreza y el papel del Estado del Bienestar a un ritmo inédito. Esto se tradujo a su vez en una menor tasa de criminalidad. Todos los norteamericanos se vieron beneficiados. El menor paro, a su vez, animó a los individuos a asumir riesgos, a aceptar empleos sin seguridad, y esa predisposición al riesgo demostró ser un ingrediente esencial en el éxito de EE. UU. en la «nueva economía».

Estados Unidos no hizo caso al FMI. Ni la Administración de Clinton ni la Reserva Federal le prestaron mucha atención. Estados Unidos podía hacerlo impunemente puesto que no necesitaba la ayuda del FMI ni de ningún otro donante, y sabíamos que el mercado le prestaría casi tan poca atención como hicimos nosotros. El mercado no nos castigaría por desdeñar sus consejos ni nos premiaría por seguirlos. Pero los países pobres de la Tierra no tienen tanta suerte: si no hacen caso al Fondo pueden correr riesgos.

Hay al menos dos razones por las cuales el FMI debería consultar en profundidad *en* el país cuando realiza sus análisis y diseña sus programas. Las personas del país probablemente sepan más acerca de su economía que los funcionarios del FMI —algo que puede comprobar claramente incluso en el caso de los Estados Unidos—. Y para

que los programas puedan ser llevados a cabo de modo eficaz y sostenible debe existir un compromiso del país con el programa, fundado en un amplio consenso. La única forma de arribar a dicho consenso es mediante el debate, el tipo de discusión abierta que el FMI había rehuido en el pasado. Para ser justos con el FMI, en medio de una crisis rara vez hay tiempo para un debate franco y para las amplias consultas indispensables para construir un consenso. Pero el FMI había estado en los países africanos durante años. Si se trata de una crisis, es una crisis permanente. Hay tiempo para consultas y para edificar un consenso, y en algunos casos, como en Ghana, el Banco Mundial (cuando era economista jefe mi predecesor, Michael Bruno) lo consiguió, y éstos se contaron entre los casos de mayor éxito en la estabilización macroeconómica.

Cuando yo estuve en el Banco Mundial había una convicción creciente acerca de la importancia de la participación: las políticas y los programas no debían ser impuestos a los países sino que su éxito exigía que fueran «asumidos» por ellos, el consenso era esencial, las políticas y estrategias de desarrollo debían adaptarse a la situación del país, debía pasarse de la «condicionalidad» a la «selectividad», retribuir con más fondos a los países que habían demostrado que usaban el dinero bien, confiar en que seguirían haciéndolo, y aportarles fuertes incentivos. Esto se reflejó en la nueva retórica del Banco, vigorosamente articulada por su presidente, James D. Wolfensohn: «El país debe ocupar el asiento del conductor». Aun así, muchos críticos alegan que el proceso no ha ido lo suficientemente lejos y que el Banco sigue esperando controlar las cosas. Les preocupa que el país esté en el asiento del conductor de un coche con control dual, en el cual los mandos respondan realmente al instructor. Estos cambios en actitudes y procedimientos operativos serán necesariamente lentos, y marcharán a ritmos distintos en los diferentes países. Pero en estos asuntos media una gran brecha entre el Banco y el FMI, tanto en actitudes como en procedimientos.

Por más que quisiera, el FMI, al menos en su retórica pública, no puede desdeñar totalmente las demandas ge-

neralizadas de los países pobres para participar más en la formulación de las estrategias de desarrollo y para que se preste una atención mayor a la pobreza. Como resultado, tanto el FMI como el Banco Mundial acordaron realizar evaluaciones «participativas» de la pobreza en las cuales los países clientes se sumaban a las dos entidades para medir la extensión del problema como un primer paso. En potencia, éste era un cambio dramático de filosofía, pero el FMI no parecía ser plenamente consciente de su importancia, como lo ilustra la siguiente anécdota. Reconociendo que el BM supuestamente se estaba adelantando en proyectos de pobreza, justo antes de la partida de una primera y teóricamente consultiva misión del FMI a un determinado país cliente, el FMI envió un imperioso mensaje al Banco pidiendo que un borrador del informe sobre la evaluación «participativa» de la pobreza del país cliente fuese remitido a sus oficinas centrales «cuanto antes». Algunos de nosotros bromeamos con la confusión del FMI. Creía que el gran cambio filosófico estribaba en que en las misiones conjuntas BM-IMF el Banco podía participar en la elaboración de lo que se escribía. ¡La idea de que los ciudadanos en el país prestatario pudieran participar también era demasiado! Estas historias serían divertidas si no fueran profundamente preocupantes.

Incluso si las evaluaciones participativas de la pobreza no son llevadas adelante a la perfección, son un paso en la dirección correcta. Incluso si permanece una brecha entre la retórica y la realidad, es importante el reconocimiento de que las personas en los países subdesarrollados deben tener más voz en sus programas. Pero si la brecha persiste durante demasiado tiempo y sigue siendo demasiado amplia, habrá una sensación de decepción. En algunos lugares ya se plantean dudas, y cada vez más. Aunque las evaluaciones participativas de la pobreza han generado mucha más discusión pública, y más participación, que antes, en muchos países las expectativas de participación y apertura no se han concretado plenamente, y el descontento crece.

En EE. UU. y otras democracias exitosas los ciudadanos conciben a la transparencia, la apertura, el saber lo

que hace el Gobierno como algo esencial de la responsabilidad gubernamental. Los ciudadanos consideran eso como *derechos*, no favores concedidos por las autoridades. La Ley sobre Libertad de Información se ha convertido en parte relevante de la democracia norteamericana. En contraste, en el estilo de acción del FMI, los ciudadanos (un fastidio porque demasiado a menudo se resisten a apoyar los acuerdos, y más a compartir las percepciones sobre lo que es una buena política económica) no sólo fueron marginados de las discusiones de los acuerdos, sino que ni siquiera fueron informados sobre su contenido. La cultura prevaleciente de secretismo era tan intensa que el FMI mantenía buena parte de las negociaciones y algunos de los acuerdos en secreto incluso para los miembros del Banco Mundial en las misiones conjuntas. El personal del FMI informaba sólo sobre la base de «necesita saber». La lista de los «necesita saber» se limitaba al jefe de la misión del FMI, un puñado de personas en el cuartel general del FMI en Washington, y otro puñado en el Gobierno del país cliente. Mis colegas en el BM frecuentemente se quejaban de que incluso los que participaban en una misión debían acudir al Gobierno del país para que les «filtraran» lo que estaba pasando. En algunas ocasiones me encontré con directores ejecutivos (como se llaman los representantes que las naciones nombran conjuntamente para el FMI y el BM) que no sabían nada.

Un episodio reciente muestra hasta dónde pueden llegar las consecuencias de la falta de transparencia. Es un hecho ampliamente reconocido que los países en desarrollo tienen poca voz en las instituciones económicas internacionales. Pueden plantearse debates sobre si se trata sólo de un anacronismo histórico o una manifestación de *realpolitik*. Pero cabría esperar que la Administración estadounidense —incluido el Congreso de los EE. UU.— tuviese algo que decir, al menos en cómo vota su director ejecutivo, que representa a EE. UU. en el FMI y el BM. El Congreso aprobó y el Presidente firmó en 2001 una ley que ordenaba a EE. UU. oponerse a las propuestas de cargar sumas para la escolarización elemental (una práctica que se desarrolla bajo la denominación

aparentemente inocua de recuperación de costes). Pero el director ejecutivo de EE. UU. simplemente hizo caso omiso de la ley, y el secretismo de las instituciones hizo difícil que el Congreso pudiera enterarse de lo que estaba pasando. El asunto se descubrió gracias a una filtración, que escandalizó incluso a los congresistas acostumbrados a las maniobras burocráticas.

En la actualidad, a pesar de las repetidas discusiones sobre la apertura y la transparencia, el FMI aún no reconoce formalmente el básico «derecho a saber» de los ciudadanos: no existe una Ley sobre Libertad de Información a la que pueda apelar un ciudadano norteamericano —o de cualquier otro país— para averiguar qué hace esta entidad internacional *pública*.

Quiero ser claro: todas estas críticas contra el FMI no significan que el dinero y el tiempo del FMI se desperdicien siempre. A veces el dinero ha ido a Gobiernos que aplican buenas políticas económicas —aunque no necesariamente porque el FMI las haya recomendado—. A veces el dinero ha mejorado las cosas. La condicionalidad en ocasiones ha desplazado el debate interior del país hacia vías que desembocaron en mejores políticas. Los rígidos calendarios que imponía el fondo brotaron en parte de múltiples experiencias en las que los Gobiernos prometían hacer ciertas reformas pero, una vez que conseguían el dinero, no las hacían; a veces los calendarios estrictos ayudaron a forzar el ritmo de los cambios. Pero con demasiada frecuencia la condicionalidad no aseguró que el dinero se gastaba bien ni que ocurriesen cambios políticos significativos, profundos y perdurables. La condicionalidad fue a veces incluso contraproducente, porque las políticas no se ajustaban al país o porque el modo en que fueron impuestas despertó la hostilidad hacia el proceso de reformas. A veces el programa del FMI dejó al país tan pobre como antes pero más endeudado y con una elite dirigente aún más opulenta.

Las instituciones internacionales han eludido los controles directos que cabe esperar que las entidades públicas en las democracias modernas. Ha llegado el momento de «calificar» la acción de las instituciones

económicas internacionales y observar esos programas y lo bien, o mal, que promovieron el crecimiento y redujeron la pobreza.