

Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington*

Por **Joseph E. Stiglitz**

Sumario

1 Introducción.

2 Algunas lecciones de la crisis financiera del Este Asiático.

3 Haciendo que los mercados funcionen mejor: 3.1 Alcanzando la estabilidad macroeconómica; 3.2 El proceso de reforma financiera; 3.3 Estimulando la competencia; 3.4 El Gobierno como complementador de los mercados; 3.5 Haciendo más efectivos a los gobiernos.

4 Ampliando las metas del desarrollo: 4.1 Alcanzando múltiples metas mediante el mejoramiento de la educación; 4.2 Alcanzando múltiples metas a través de la implementación conjunta de la política medioambiental; 4.3 Reconociendo los equilibrios implicados por la inversión en tecnología; 4.4 Reconociendo los equilibrios entre proteger el medio ambiente e incrementar la participación.

5 Observaciones para concluir.

1 Introducción

Me gustaría discutir algunas mejoras en nuestro entendimiento del desarrollo económico, en particular la aparición de lo que se ha venido a llamar el "Consenso post Washington". Mis observaciones recaen sobre dos temas. El primero es que hemos llegado a un mejor entendimiento de lo que hace que los mercados funcionen mejor. El Consenso Washington sostuvo que el logro de unos buenos resultados económicos requería de la liberalización comercial, de la estabilidad macroeconómica y de la correcta fijación de precios (ver Williamson 1990). Una vez que el gobierno haya tratado satisfactoriamente estas cuestiones -especialmente, una vez que "el gobierno es apartado del camino"- se asume que los mercados privados distribuirán eficientemente los recursos y generarán un fuerte crecimiento.

* Traducción de Joan Prats para el Instituto Internacional de Gobernabilidad. El Instituto Internacional de Gobernabilidad agradece al Instituto Mundial para la Investigación en Economía del Desarrollo (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas la autorización para la traducción y difusión en español de este artículo que corresponde a la Conferencia Anual para 1998 de WIDER (Helsinki).

Ciertamente, todas estas cuestiones son importantes para que los mercados funcionen bien: es muy difícil para los inversores tomar buenas decisiones si la inflación está alrededor del 100% anual y resulta además altamente variable. Pero las políticas derivadas del Consenso Washington son incompletas y, a veces, equivocadas. Hacer funcionar bien los mercados requiere algo más que una baja inflación; requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, por sólo citar algunos aspectos no tratados en el Consenso Washington.

Nuestro entendimiento de los instrumentos necesarios para promover mercados que funcionen correctamente también ha mejorado, y hemos ampliado los objetivos del desarrollo para incluir otras metas distintas del crecimiento, tales como el desarrollo sostenible, el desarrollo equitativo y el desarrollo democrático. Hoy en día, una parte muy importante del desarrollo consiste en buscar estrategias complementarias que sirvan para avanzar todas estas metas simultáneamente. No obstante, en nuestra búsqueda de este tipo de políticas no debemos olvidar los inevitables y difíciles equilibrios y compensaciones entre las metas perseguidas. Este es el segundo tema que trataré.

2 Algunas lecciones de la crisis financiera del este asiático

Antes de discutir los dos temas enunciados, me gustaría hacer referencia a las implicaciones que para el pensamiento sobre el desarrollo conlleva la crisis que actualmente vive el Este Asiático. La observación del exitoso, incluso algunos dicen que milagroso, desarrollo vivido por el Este Asiático fue una de las motivaciones para ir más allá del Consenso Washington. Después de todo, un "cluster" regional de países que no había seguido estrictamente las recetas dictadas por el Consenso Washington, se las había arreglado de algún modo para obtener el más exitoso desarrollo de la historia. Ciertamente, muchas de sus políticas -como la baja inflación y la prudencia fiscal- estaban perfectamente en línea con el Consenso. Diversos aspectos de la estrategia de estos países, como el énfasis en las políticas igualitarias, aunque no eran totalmente extraños al Consenso Washington tampoco habían sido enfatizados por el mismo. La política industrial de estos países, diseñada para acercarse tecnológicamente a los países más avanzados, era, de hecho, contraria al espíritu del Consenso Washington. Estas observaciones fueron la base para el estudio del Banco Mundial sobre El Milagro del Este Asiático (BM 1993) y animaron una nueva forma de pensar sobre el papel que juega el estado en el desarrollo económico (Stiglitz 1996).

Desde su crisis financiera, las economías del Este Asiático han sido ampliamente acusadas por sus erróneas políticas, a las que ahora se considera responsables del barullo en que se encuentran. Algunas ideologías han aprovechado la coyuntura para sugerir que la raíz del problema radica en el sistema de intervención estatal activa. Las críticas apuntan a los préstamos dirigidos por el gobierno y a las estrechas relaciones entre el gobierno y el amplio “chaebol” en Corea. De esta forma, se olvida rápidamente el éxito de las tres décadas precedentes, al cual el gobierno, pese a fallos ocasionales, ha contribuido ciertamente. Sin duda, estos logros, que no sólo incluyen grandes aumentos del PIB per cápita, sino también incrementos en la esperanza de vida, en el nivel de educación, y en una gran reducción de la pobreza, son mejoras reales y más duraderas de lo que resultará ser la presente crisis financiera.

Incluso cuando los gobiernos emprendieron medidas por sí mismos, los logros alcanzados fueron notables. El hecho de que crearan las plantas de acero más eficientes del mundo desafía a los ideólogos de la privatización que sugieren que tales éxitos son, en el mejor caso, un golpe de suerte y, en el peor, imposibles. Estoy, desde luego, de acuerdo en que el gobierno debe concentrarse en lo que sólo él puede hacer y dejar la producción de otros bienes como el acero al sector privado. Pero la raíz del problema actual en muchos casos no es que el gobierno haya intervenido demasiado en muchas áreas, sino lo poco que lo ha hecho en otras. En Tailandia el problema no fueron las inversiones del gobierno en bienes inmuebles, sino que los reguladores gubernamentales no las supieron detener a tiempo. Similarmente, la República de Corea también sufrió problemas al prestar en exceso a compañías con altos niveles de riesgo y débil gobernación corporativa. Pero el error no estaba en que el gobierno dirigiera equivocadamente el crédito -el hecho de que la reciente crisis fuera causada por créditos de bancos estadounidenses, europeos y japoneses sugiere que las entidades “de mercado” también pueden dirigir equivocadamente el crédito. El verdadero problema fue la falta de intervención gubernamental, la subvaloración por el gobierno de la importancia de la regulación financiera y de la gobernación corporativa¹.

La crisis actual del Este asiático no es una refutación del milagro del Este Asiático. Los hechos básicos permanecen: ninguna otra parte

¹ *La crisis tiene, ciertamente, muchas otras dimensiones. Políticas de cambio equivocadas y el potencial de inestabilidad política son otros temas significativos que discuto más extensamente en Stiglitz (1988).*

del mundo ha visto crecer sus ingresos tan espectacularmente ni salir a tanta gente de la pobreza en tan corto lapso de tiempo. Las versiones más dogmáticas del Consenso Washington no proveen el marco conceptual correcto para entender el éxito de las economías del Este Asiático ni sus actuales problemas. Las respuestas a la crisis del Este Asiático basadas en estas visiones del mundo serán, en el mejor de los casos, defectuosas y, en el peor, contraproducentes.

3 Haciendo que los mercados funcionen mejor

El Consenso Washington se basó en la experiencia vivida por los países latinoamericanos durante los ochenta. En ese tiempo, los mercados de esta región no estaban funcionando bien, en parte como resultado de políticas públicas disfuncionales. El PIB declinó durante tres años consecutivos. Los déficits presupuestarios fueron elevados –algunos de entre el 5 y el 10 por ciento del PIB²- y el gasto que lo causaba era utilizado no tanto para realizar inversiones productivas como para subsidiar al enorme e ineficiente sector público. Con fuertes variaciones en las importaciones, y con relativamente poco énfasis en las exportaciones, las empresas no tenían suficientes incentivos para incrementar su eficiencia o para mantener estándares internacionales de calidad. En un principio, los déficits fueron financiados con préstamos -incluyendo préstamos muy duros provenientes del exterior-. Los banqueros, tratando de reciclar petrodólares, prestaban ligero y los bajos tipos de interés real hicieron del endeudamiento una opción muy atractiva, incluso para inversiones con bajos beneficios. No obstante, después de 1980, el aumento de la tasa de interés real en los Estados Unidos restringió la oferta de préstamos y elevó la carga por pago de intereses, forzando a muchos países a forzar el flujo monetario para financiar la brecha entre el continuado nivel de alto gasto público (aumentado con el pago de intereses de la deuda crecientes) y la menguante base fiscal. El resultado fue una inflación alta y extremadamente variable. En este contexto, el dinero resultó ser un medio de intercambio mucho más costoso, el comportamiento económico se dirigió hacia la protección de valores más que hacia las inversiones productivas, y la variabilidad de los precios relativos, causada por la alta inflación, minó una de las funciones primarias del sistema de precios: la facilitación de información.

² Argentina, por ejemplo, tuvo un déficit superior al 5 por 100 en 1982 y del 7 por 100 en 1983. El déficit presupuestario de Colombia fue superior al 4 por 100 desde 1982 a 1984. El déficit de Brasil se incrementó del 11 por 100 en 1985 al 16 por 100 en 1989 (Banco Mundial, 1997d).

El llamado Consenso Washington, producido por los funcionarios económicos estadounidenses, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, se forjó a la sombra de estos problemas. Hoy es un buen momento para reexaminar este Consenso. Muchos países, como Argentina o Brasil, han conseguido estabilizaciones exitosas. Los retos que ahora enfrentan son los propios del diseño de una segunda generación de reformas. Otros países han mantenido siempre políticas relativamente buenas o han tenido que enfrentar problemas diferentes a los de América Latina. Los gobiernos del Este Asiático, por ejemplo, tienen superávits presupuestarios, la inflación es baja y, antes de las devaluaciones, estaba cayendo en muchos países (ver figuras 1 y 2). Los orígenes de las actuales crisis financieras se encuentran en otra parte y sus soluciones no se hallarán en el Consenso Washington.

La focalización en la inflación -el principal defecto macroeconómico de los países latinoamericanos que suministró la base de apoyo para el Consenso Washington- ha llevado a defender políticas macroeconómicas que quizás no son las mejores para lograr un crecimiento económico a largo plazo y ha distraído la atención de otras fuentes de macroinestabilidad, principalmente de la debilidad del sistema financiero. En el caso de los mercados financieros, la focalización en la liberalización de los mercados puede tener el efecto perverso de contribuir a la inestabilidad macroeconómica a través del debilitamiento del sector financiero. Generalizando aún más, al concentrarse en la liberalización comercial, la desregulación y la privatización, los formuladores de políticas ignoraron otros ingredientes, y muy notablemente la competencia, requeridos para avanzar hacia una economía de mercado efectiva. Dichos ingredientes pueden ser, por lo menos, tan importantes como las prescripciones económicas estándar en la determinación del éxito económico a largo plazo³.

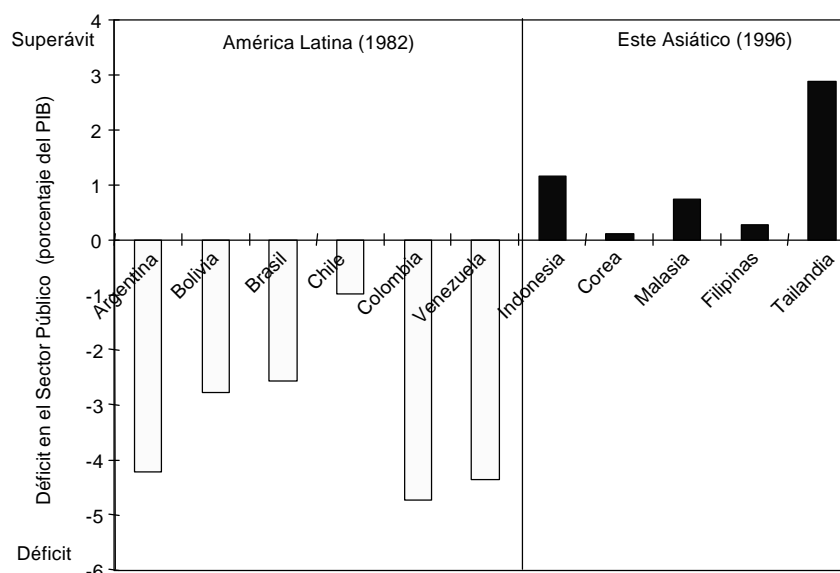
El Consenso Washington también olvidó o infraestimó otros ingredientes esenciales. Uno de ellos, la educación, ha sido ampliamente reconocido por la comunidad de pensadores sobre el desarrollo; otros, como las mejoras en tecnología, no han recibido la atención que merecen.

El éxito del Consenso Washington como doctrina intelectual se basa en su simplicidad: las políticas recomendadas pueden ser administradas por los economistas utilizando poco más que simples marcos con-

³ Véase Vickers y Yarrow (1988) para una discusión más completa de la privatización, la competencia de mercado y los incentivos.

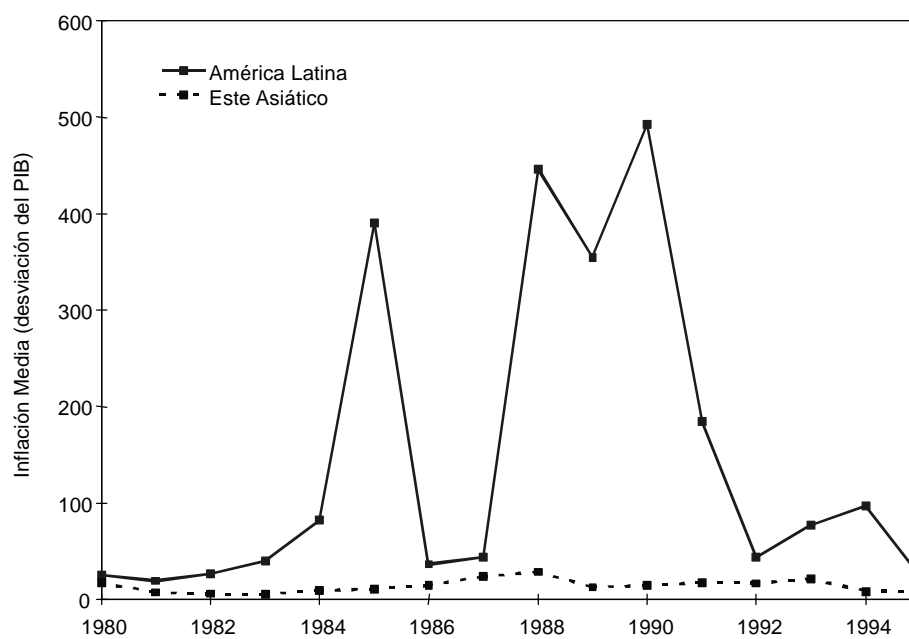
tables. Unos pocos indicadores económicos -inflación, crecimiento de la oferta de dinero, tipos de interés, déficit presupuestario y comercial- pueden servir para fijar una serie de recomendaciones políticas. De hecho, en algunos casos, los economistas volarían a un país, mirarían e intentarían verificar estos datos, y harían recomendaciones macroeconómicas para reformar las políticas, todo ello en un par de semanas⁴.

Fig.1 Déficit del Sector Público: América Latina versus Este Asiático



Nota: Cálculos basados en datos procedentes del FMI *International Financial Statistics Database*. Los datos de Tailandia corresponden al 1995

⁴ Estas cuestiones emergieron en la gestión de la economía norteamericana. A pesar de que muchas investigaciones mostraban que los Estados Unidos podían operar con niveles más bajos de desempleo sin una aceleración de la inflación, informes de algunas instituciones internacionales, utilizando modelos supersimplificados de la economía estadounidense, recomendaron políticas monetarias más estrictas. De haber seguido esta recomendación, se hubiera diluido la notable expansión económica y la baja tasa de desempleo resultante que ha incorporado a los grupos marginados en la fuerza de trabajo, reducido la pobreza y contribuido substancialmente a la reducción del gasto del bienestar (Véase el Capítulo 2 del *Economic Report of the President 1997*).



Nota: Medias regionales no ponderadas basado en los datos del *World Development Indicators*, 1997

Hay importantes ventajas en la forma en que el Consenso Washington aconseja políticas. Se concentra en aspectos que tienen una importancia de primer orden, establece un marco simple y fácilmente reproducible que puede ser utilizado por grandes organizaciones preocupadas por recomendaciones basadas en puntos de vista de individuos particulares, y es franco limitándose únicamente a establecer los prerequisites para el desarrollo. Pero el Consenso Washington no ofrece respuestas a todas las cuestiones importantes sobre desarrollo.

Las ideas que presento aquí, desgraciadamente, no son tan simples. No son fáciles de articular como dogma ni de implementar como políticas. No hay termómetros de la salud de la economía fáciles de leer, y, peor aún, pueden existir compensaciones y equilibrios en los que los economistas, especialmente los extranjeros, quizás deberían limitar su papel a describir las consecuencias de las alternativas políticas. El proceso político puede tener un papel importante en la elección

de la dirección económica. ¡La política económica puede no ser sólo una cuestión para expertos técnicos! Todos estos aspectos se vuelven muy importantes cuando ampliamos los objetivos del desarrollo, tal y como hacemos al final de este artículo.

3.1 Alcanzando la estabilidad macroeconómica

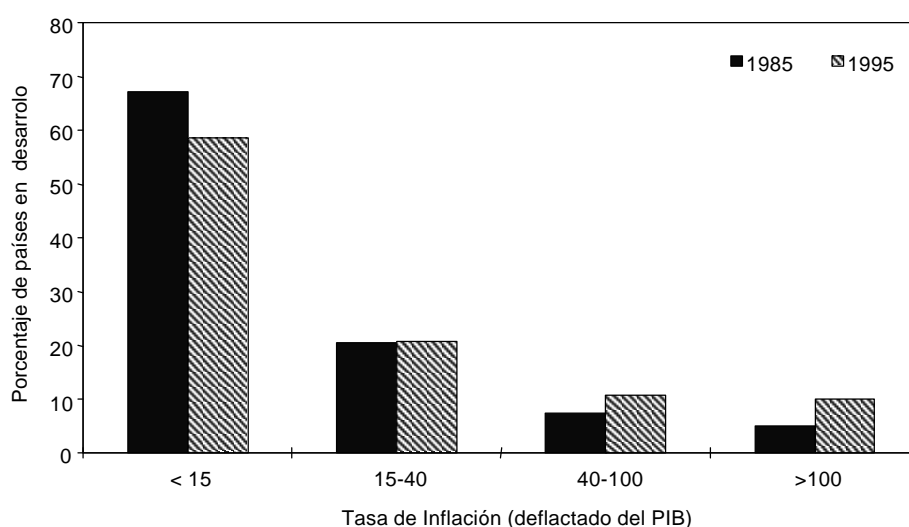
3.1.1 El Control de la Inflación

Probablemente la receta más importante del paquete de medidas estabilizadoras propuesto por el Consenso Washington es el control de la inflación. El argumento para sostener una lucha agresiva contra la inflación se basa en tres premisas. La más fundamental es que la inflación es costosa y que por tanto debe ser eliminada o reducida. La segunda es que una vez la inflación empieza a crecer tiene tendencia a acelerarse y a quedar fuera de control. Esta creencia proporciona una fuerte motivación para combatir la inflación, descompensándose la atención prestada al riesgo de incremento de la inflación y al de los efectos adversos sobre el producto y el empleo. La tercera premisa sostiene que los efectos de la inflación son muy costosos de revertir. Esta línea de pensamiento implica que aún si el mantener un bajo desempleo fuera más valorado que el mantener una baja inflación, deberían tomarse medidas para evitar que crezca la inflación, con el propósito de evitar la inducción de largas recesiones que serían necesarias para volver a reducirla. Estas tres premisas pueden ser contrastadas empíricamente.

He tratado este tema con más detalle en otros artículos (Stiglitz 1997a). En éste me gustaría resumirlos brevemente. La contrastación empírica demuestra únicamente que la alta inflación es costosa. Bruno y Easterly (1996) descubrieron que cuando los países sobrepasan el umbral del 40 por ciento de inflación anual, caen en la trampa de la alta inflación y el bajo crecimiento. No obstante, por debajo de este nivel *hay pocas evidencias que demuestren que la inflación es costosa*. Barro (1997) y Fischer (1993) también confirman que una elevada inflación es, por lo general, nociva para el crecimiento, pero tampoco ellos son capaces de proporcionar ninguna prueba del hecho de que los bajos niveles de inflación sean costosos. Fischer llega a las mismas conclusiones acerca de la variabilidad de la inflación⁵. Recientes investigaciones de Akerlof, Dickens, y Perry (1996) sugieren que bajos niveles de inflación pueden incluso mejorar los resultados económicos en relación a los que se obtendrían con tasa de inflación nula.

La evidencia de la hipótesis aceleracionista (también conocida como “sacar al genio de la botella”, “la pendiente resbaladiza” o la “teoría del precipicio”) no muestra signos de ambigüedad: no hay ningún indicio de que el aumento de la inflación guarde relación con pasados aumentos. Evidencias en la lucha contra la inflación sugieren que la curva de Phillips puede ser cóncava y que los costes de reducir la inflación pueden por tanto ser menores que los beneficios obtenidos cuando la inflación está subiendo⁶.

Fig. 3 Tasas de Inflación en los Países en Desarrollo 1985, 1995



Fuente: *World Development Indicators 1997*

Nota: 121 de los 158 países con rentas bajas y medias

⁵ Como el nivel y la variabilidad de la inflación están correlacionados, Fisher encontró gran dificultad en desenmarañar sus efectos separados en cualquier nivel/varianza de inflación. Este punto tiene gran generalidad: cualquier estudio de las consecuencias de la inflación probablemente recogerá también los costes asociados con la variabilidad de la inflación. La fuerza de no linealidad en las relaciones entre la inflación y el bienestar social se ha aclarado desde los resultados de la investigación conducida por el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos. A pesar de los esfuerzos de sus economistas de primera fila —algunos de ellos trabajando a tiempo completo sobre los costes de la inflación— la Reserva Federal no ha podido encontrar hasta hoy evidencias definitivas sobre los costes de la inflación en los Estados Unidos. Pero si tuvieran éxito en su propósito, probarían sólo que la persecución de los datos funciona, no que la inflación sea costosa.

⁶ Véase Stiglitz (1997c) donde se discute la evidencia para los Estados Unidos. Investigaciones tentativas en el Banco Mundial discutidas en Stiglitz (1997a) extienden los resultados a otros países, incluyendo Australia, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón y Brasil. México fue el único país con información adecuada para la verificación donde la curva de Phillips resultó cóncava.

Desde mi punto de vista, la conclusión que se deriva de estas investigaciones es que el control de la inflación elevada o mediana debería ser una prioridad política fundamental, pero que llevar la ya baja inflación a niveles todavía más bajos no va probablemente a mejorar el funcionamiento de los mercados.

En 1995 más de la mitad de los países en desarrollo tenían inflaciones de menos del 15 por ciento anual (Figura 3). Para estos 71 países el control de la inflación no debería ser una prioridad fundamental. El control de la inflación sí es probablemente un componente importante de la estabilización y la reforma en los 25 países, casi todos ellos en África, Europa del Este y la antigua Unión Soviética, cuyas tasas de inflación son superiores al 40 por 100.

Centrarse únicamente en la inflación no sólo puede distorsionar las políticas económicas -impidiendo a la economía alcanzar su crecimiento pleno y su producto potencial- sino que también puede llevar a una serie de arreglos institucionales que disminuyan la flexibilidad económica sin conseguir a cambio beneficios importantes de crecimiento⁷.

3.1.2 Manejando el déficit presupuestario y por cuenta corriente

Un segundo componente para la estabilidad macroeconómica ha sido la reducción del tamaño del gobierno, el déficit presupuestario, y el déficit por cuenta corriente. Volveré a tratar el tema del tamaño del gobierno más adelante; ahora me gustaría concentrarme en los déficits gemelos. Son numerosas las evidencias que muestran que los sostenidos déficits presupuestarios elevados y duraderos deterioran el desempeño económico (Fischer 1993; Esterly, Rodríguez, y Schmidt-Hebbel

⁷ Algunos han argumentado que los bancos centrales deberían tener por exclusivo mandato el mantenimiento de la estabilidad de los precios. Esta perspectiva ha sido introducida en los programas del Fondo Monetario Internacional en economías tales como la República de Corea que no tiene tradición alguna de problemas inflacionarios. No hay evidencia de que tales constricciones (ya incorporadas a la legislación o a compromisos formales de metas legislativas) mejoren el desempeño económico real medido en términos de crecimiento (véase Alesina y Summers, 1993). Tales resultados son consistentes con la evidencia empírica originaria concerniente a los efectos reales de la inflación. Más importante todavía, estas cuestiones envuelven juicios políticos fundamentales, valores y equilibrios, además de experticia técnica. Por ejemplo, yo mismo, como otros miembros del equipo económico de la Administración Clinton, me he opuesto fuertemente a las propuestas de modificar la carta de la Reserva Federal dirigidas a hacer de la estabilidad de precios su primer y único mandato.

1994)⁸. Todos los métodos existentes para financiar el déficit tienen desventajas: la financiación interna incrementa los tipos de interés domésticos, la financiación externa puede ser insostenible, y la creación de dinero produce inflación⁹.

El déficit presupuestario óptimo no puede ser determinado por una fórmula simple. El déficit óptimo -o la serie de déficits sostenibles¹⁰- depende de ciertas circunstancias, que incluyen el estado cíclico de la economía, las perspectivas de crecimiento económico, la utilización del gasto gubernamental, el asentamiento de los mercados financieros, y los niveles de inversión y ahorro nacional. Los Estados Unidos, por ejemplo, tratan actualmente de equilibrar su presupuesto. He argumentado durante mucho tiempo que la baja tasa de ahorro privado y la entrada en años del baby boom sugieren que los Estados Unidos deberían probablemente intentar superávits presupuestarios. En contraste, el mantenimiento de superávits presupuestarios para enfrentar las dificultades económicas es mucho menos constringente en el Este Asiático donde la tasa de ahorro privado es alta y el endeudamiento público en relación al PIB relativamente bajo.

La experiencia de Etiopía enfatiza otro determinante del déficit óptimo: la fuente de financiamiento. Durante los últimos años, Etiopía ha experimentado un déficit en torno al 8 por ciento del PIB. Algunos consultores externos gustarían de que Etiopía redujera más su déficit. Otros han argumentado que el déficit está financiado por una firme y continua entrada de asistencia internacional altamente concesional, la cual viene dirigida no por la necesidad de compensar la brecha presupuestaria sino por la disponibilidad de altos retornos para la inversión. En estas circunstancias -y dados los grandes beneficios de las inver-

⁸ La literatura teórica sobre la equivalencia ricardiana (Barro, 1974) critica el punto de vista de que el déficit por sí solo tenga efectos económicos significativos. El Consenso Washington no se basó en modelos que explícitamente enfrentaran la cuestión de la equivalencia ricardiana.

⁹ Easterly y Fischer (1990) resumen el análisis de los efectos macroeconómicos de los déficits presupuestarios.

¹⁰ Utilizo los términos óptimo y sostenible de manera suelta. En este contexto, "sostenible" no significa necesariamente "sostenido" indefinidamente a un alto nivel. Mas bien se refiere a situaciones tales como cuando déficits considerables son utilizados para estimular la economía en una situación de revés que se espera sea de corta duración. "Óptimo" ha de definirse en relación a objetivos claramente articulados tales como el de maximización en una función de bienestar social intertemporal. Hay circunstancias y funciones sociales razonables que producen valores marcadamente diferentes para los niveles de déficit óptimo del momento -uno no puede asegurar el nivel de déficit óptimo sin conocer ambos factores-. La misma observación es aplicable a la discusión que sigue sobre el nivel de déficit óptimo en la cuenta corriente.

siones gubernamentales en áreas tan cruciales como la educación primaria y las infraestructuras físicas. (sobre todo en carreteras y energía)- tiene sentido para mí que el gobierno trate a la ayuda internacional como una legítima fuente de ingresos, asimilable a los impuestos, y equilibre el presupuesto incluyendo esta ayuda.

El nivel óptimo del déficit por cuenta corriente es difícil de determinar. Los déficits por cuenta corriente ocurren cuando un país invierte más de lo que ahorra. No son inherentemente ni buenos ni malos, pues depende de las circunstancias y sobre todo del uso a que se destinen los fondos. En muchos países la tasa de retorno sobre la inversión sobrepasa de largo el coste del capital internacional. En estas circunstancias los déficits por cuenta corriente son sostenibles¹¹.

La forma de financiación también es importante. La ventaja de la inversión extranjera directa no sólo reside en el capital y el conocimiento que provee, sino también en el hecho de que tiende a ser muy estable. En contraste, el 8 por ciento de déficit por cuenta corriente que Tailandia tenía en 1996 no solamente era grande, sino que procedía de deuda a corto plazo denominada en dólares, que se utilizó para financiar inversiones denominadas en moneda local y a largo plazo, aplicadas a menudo en usos excesivos e improductivos como los bienes inmuebles. Generalizando, los flujos de cartera y la deuda a corto plazo pueden acarrear costes de alta volatilidad sin los beneficios procedentes de la difusión de conocimientos¹².

3.1.3 Estabilizando el producto y promoviendo crecimiento a largo plazo

Irónicamente, la estabilidad macroeconómica -tal como es concebida en el Consenso Washington- suele jugar un mal papel para estabilizar el producto o el desempleo. Una de las mayores metas de la política debería ser minimizar o evitar las contracciones económicas. A corto plazo, el desempleo involuntario a larga escala es claramente ineficiente -en términos puramente económicos representa recursos improductivos que podrían ser utilizados más productivamente-. Los

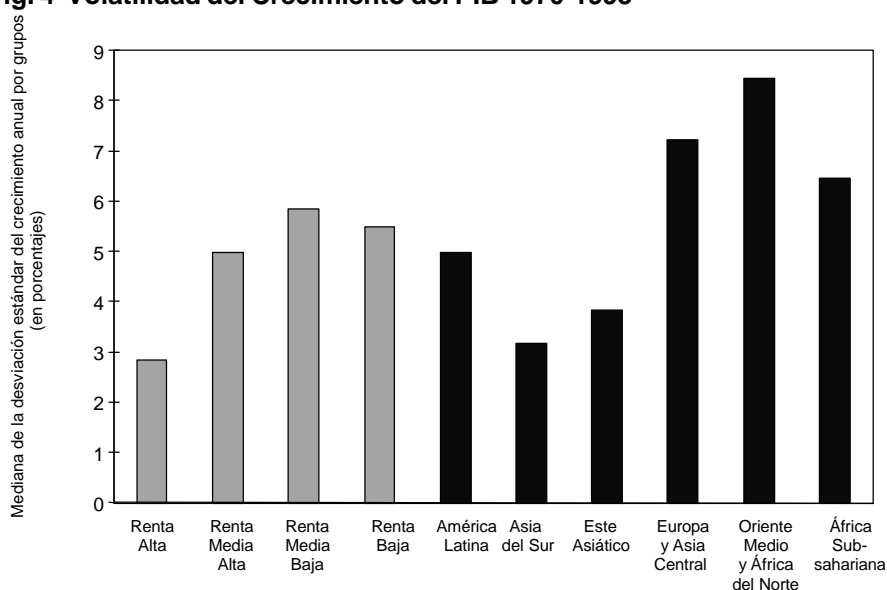
¹¹ El déficit por cuenta corriente es una variable endógena. Apreciar si es demasiado alto depende de la fuente de su tamaño. Si, por ejemplo, la causa se encuentra en políticas de cambio equivocadas, será evidentemente demasiado alto.

¹² Las políticas macro gubernamentales tradicionales se centran en agregados tales como los flujos de capital y los déficits presupuestarios y no tratan directamente con estas cuestiones. Si la madurez de la estructura del endeudamiento externo conduce a riesgos significativos, otras restricciones de capital o intervenciones pueden resultar necesarias.

costes económicos y sociales de estas recesiones pueden ser devastadores: vidas y familias se ven alteradas, se incrementa la pobreza, disminuye el nivel del vida, y, en los peores casos, los costes económico-sociales se transforman en desórdenes de todo tipo.

Más aún, el ciclo de vida de los negocios puede tener importantes consecuencias para el crecimiento a largo plazo (ver Stiglitz 1994). La dificultad de endeudarse para financiar I+D (investigación y desarrollo) significa que las empresas necesitarán reducir drásticamente sus gastos en I+D cuando su estado de tesorería decrezca en momentos difíciles. El resultado será un crecimiento más lento de la productividad de todos los factores. Este hecho parece haber tenido importancia en los Estados Unidos. Saber si es o no importante también en países donde el gasto en I+D juega un papel menos importante requeriría más estudio. No obstante, en general, casi se puede asegurar que la variabilidad del producto provoca incertidumbre y desincentiva por tanto la inversión¹³.

Fig. 4 Volatilidad del Crecimiento del PIB 1970-1995



Fuente: Cálculos basados en tasas reales de crecimiento anual según World Development Indicators 1997

¹³ Hay otros canales por los que los reveses económicos conducen a un legado adverso a largo plazo: la atracción de capital humano ha sido enfatizada, por ejemplo, en la literatura sobre el efecto histórico y puede ser un factor en los sostenidos niveles de alto desempleo en Europa (ver Blanchard y Summers, 1986). Como desarrollo en la sección siguiente, los reveses económicos, cuando son suficientemente severos, pueden socavar la fuerza del sistema financiero.

La variabilidad del producto es especialmente pronunciada en los países en desarrollo (ver Pritchett 1997). La mediana de los países de renta alta tiene una desviación estándar del crecimiento anual del 2'8 por 100 (figura 4). Para los países en desarrollo la desviación estándar es del 5 por 100 o más alta, implicando fuertes desviaciones en la tasa de crecimiento. El crecimiento es especialmente volátil en Europa del Este y Asia Central, el Oriente Medio y el Norte de África, y en el África Subsahariana.

¿Cómo promover la estabilidad macroeconómica en el sentido de estabilizar el producto o el empleo? La respuesta tradicional a esta pregunta es una buena política macroeconómica, que incluya una política monetaria anticíclica, y una política fiscal que permita operar a los estabilizadores automáticos. Estas políticas son ciertamente necesarias, pero una literatura creciente, tanto teórica como empírica, ha subrayado la importancia de la microeconomía como sostén de la estabilidad macroeconómica. La literatura al respecto enfatiza la importancia de los mercados financieros y explica las recesiones a través de mecanismos como la racionalización del crédito y los fallos del sistema bancario y empresarial¹⁴.

En el siglo XIX la mayoría de las recesiones en los países industrializados se dieron como resultado de pánicos financieros que a veces eran precedidos por, e invariablemente conducían a, declives en el precio de los activos así como a fallos generalizados en el sistema bancario. En algunos países las mejoras en la regulación y supervisión, la introducción de mejoras en el aseguramiento de los depósitos, y la creación de incentivos para instituciones financieras, redujeron la propensión y la severidad de los pánicos financieros. Pero las crisis financieras siguen ocurriendo, y hay algunas evidencias de que son más frecuentes y severas en aquellos tiempos (Caprio y Klimgebiel 1997). Incluso después de ajustadas a la inflación, las pérdidas de la notoria debacle de los ahorros y los préstamos en los Estados Unidos eran varias veces mayores que las pérdidas experimentadas durante la Gran Depresión. Todavía hoy, medida en relación al PIB, esta debacle no entraría en la lista de las 25 mayores crisis bancarias registradas a nivel internacional desde los años 80 (tabla 1).

¹⁴ Durante la gran depresión, la caída de los precios combinada con los pagos de intereses fijos redujo la tesorería neta de las empresas, erosionando su valor neto, y disminuyendo su inversión y debilitando con todo ello la economía. Como resultado, estos modelos algunas veces son llamados modelos deflación-deuda. Ver Greenwald y Stiglitz (1988, 1993a, 1993b).

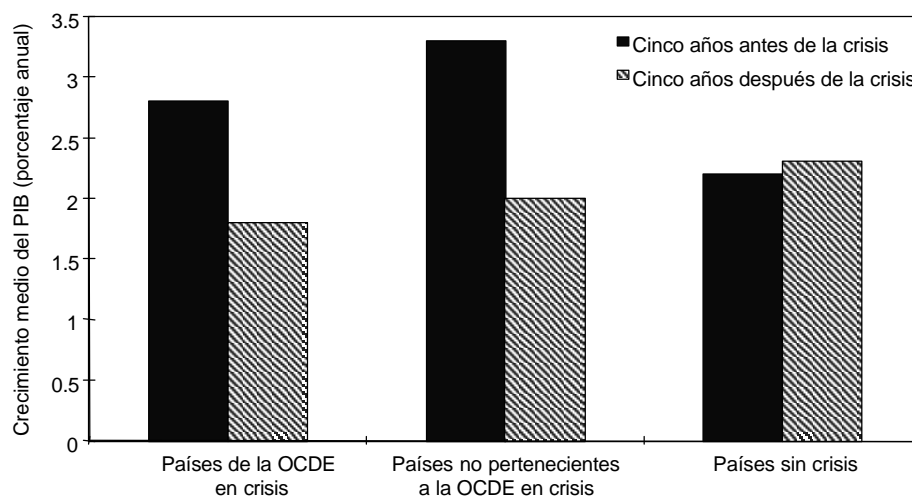
Tabla 1 Costes fiscales de las crisis bancarias en países seleccionados (porcentaje del PIB)

País (fecha)	Coste (porcentaje del PIB)
Argentina(1980-82)	55.3
Chile (1981-83)	41.2
Uruguay (1981-84)	31.2
Israel (1977-83)	30.0
Costa de Marfíl(1988-91)	25.0
Senegal(1988-91)	17.0
España (1977-85)	16.8
Bulgaria(1990s)	14.0
Méjico(1995)	13.5
Hungría (1991-95)	10.0
Finlandia (1991-93)	8.0
Suecia (1991)	6.4
Sri Lanka(1989-93)	5.0
Malasia (1985-88)	4.7
Noruega (1987-89)	4.0
Estados Unidos (1984-91)	3.2

Fuente: Caprio y Klingebiel 1996.

Las crisis bancarias tienen severas consecuencias macroeconómicas, afectando al crecimiento durante los siguientes cinco años (Figura 5). Durante el período 1975-94 el crecimiento aumentó lentamente en países que no habían experimentado crisis bancarias; los países con crisis bancarias vieron reducido su crecimiento en 1.3 puntos porcentuales durante los cinco años siguientes a la crisis. Claramente, construir un robusto sistema financiero es una parte crucial de la promoción de estabilidad macroeconómica.

Fig. 5 Crecimiento del PIB antes y después de las crisis bancarias, 1975-94



Fuente: Caprio 1997

3.2 El proceso de reforma financiera

La importancia de crear un robusto sistema financiero va más allá de simplemente evitar crisis económicas. El sistema financiero puede asimilarse al cerebro de la economía. Juega un importante papel en la recolección y agregación de los ahorros de los agentes que disponen momentáneamente de un exceso de recursos. Estos recursos son distribuidos a otros -como emprendedores o constructores de casas- que pueden hacer un uso productivo de los mismos. Los mercados financieros que funcionan bien hacen un buen trabajo a la hora de seleccionar a los receptores más productivos de esos recursos. En contraste, los mercados financieros que funcionan pobremente normalmente dirigen los recursos hacia inversiones de baja productividad. Seleccionar proyectos es sólo el primer paso. El sistema financiero debe continuar monitoreando el uso de los fondos, asegurándose de que sean utilizados productivamente. En el proceso, los mercados financieros sirven a muchas otras funciones, incluyendo la reducción del riesgo, el incremento de la liquidez, y la transmisión de información. Todas estas otras funciones son esenciales tanto para el crecimiento del capital como de

la productividad de todos los factores.

Dejados a su propia suerte, los sistemas financieros no realizarán un buen trabajo en el desempeño de estas funciones. Los problemas de información incompleta, mercados incompletos y contratos incompletos son particularmente severos en el sector financiero, resultando en un equilibrio que ni siquiera está constreñido por la eficiencia paretiana (Greenwald y Stiglitz 1986)¹⁵.

La importancia que se le ha dado a la transparencia en las recientes discusiones sobre el Este Asiático demuestra nuestro reconocimiento creciente de la importancia de la buena información para el funcionamiento efectivo de los mercados. Los mercados de capital, en particular, requieren estándares de auditoría acompañados de sistemas legales que desincentiven el fraude, provean a los inversores con información adecuada sobre los activos y pasivos de las empresas, y protejan a los accionistas minoritarios¹⁶. Pero la transparencia por sí misma no es suficiente, en parte porque inevitablemente la información es imperfecta. Un buen marco legal combinado con regulación y supervisión resulta necesario para mitigar estos problemas informacionales y fomentar las condiciones para que se den mercados financieros eficientes.

La regulación en los mercados financieros exitosos está al servicio de cuatro propósitos: mantener la seguridad y la robustez (regulación prudencial), promover la competencia, proteger a los consumidores, y asegurar que los grupos desfavorecidos tienen algún acceso al capital. En muchos casos la prosecución de objetivos sociales -como asegurar que las minorías y las comunidades pobres reciben fondos, como hace la Community Reinvestment Act en Estados Unidos, o asegurar fondos para hipotecas, misión esencial de la Federal National Mortgage Association- puede, si se hace bien, fortalecer los objetivos económicos. Igualmente, proteger a los consumidores no es sólo una buena política social, también construye confianza social en los mercados económicos. Sin tal confianza esos mercados serán estrechos e inefectivos.

A veces, sin embargo, los formuladores de políticas enfrentan difi-

¹⁵ La expresión *eficiencia paretiana constreñida* significa que hay (en principio) intervenciones gubernamentales que pueden beneficiar a cierta gente sin empeorar a nadie, que respetan las imperfecciones de información y la incompletud de los mercados -y más generalmente- los costes de compensar estas imperfecciones.

¹⁶ Para una discusión detallada del papel de estas protecciones como una parte de la arquitectura básica del capitalismo moderno ver Greenwald y Stiglitz (1992).

ciles equilibrios entre objetivos en conflicto. Las restricciones financieras adoptadas por algunas economías del Este Asiático, por ejemplo, incrementaron el valor de franquicia de los bancos, desincentivándolos para tomar riesgos no garantizados que de otro modo podrían haber desestabilizado al sector bancario. A pesar de que hubo ciertos costes económicos asociados con estas decisiones, las ganancias derivadas de una mayor estabilidad seguramente compensaron aquellos costes. Como comento más adelante, la remoción reciente de muchas de estas constricciones ha contribuido en no poca medida a la inestabilidad actual que estos países están experimentando.

El Banco Mundial y otros han tratado de crear mejores sistemas bancarios. Pero cambiar los sistemas —a través del desarrollo institucional, de transformaciones en la cultura del crédito, y de la creación de estructuras reguladoras que reduzcan la probabilidad de toma de riesgos excesivos¹⁷ - se ha evidenciado como algo más intratable que encontrar soluciones de corto plazo tales como la recapitalización del sistema bancario. En los peores casos los fijos temporales pueden haber socavado incluso las presiones para una ulterior reforma. Como los problemas fundamentales no se enfrentaron, algunos países han requerido una y otra vez de asistencia.

El Consenso Washington se desarrolló en un contexto de sistemas financieros altamente regulados, en el que muchas de las regulaciones se orientaban a limitar la competencia más que a promover alguno de los cuatro objetivos legítimos de la regulación antes reseñados. Pero demasiado a menudo el dogma de la liberalización devino un fin en sí mismo, no un medio para alcanzar mejores sistemas financieros. No tengo espacio para tratar todas las facetas implicadas por la liberalización, que incluye la descongelación de depósitos y tasas de préstamo, la apertura del mercado a los bancos extranjeros y la remoción de las restricciones a los préstamos de bancos y a las transacciones contables de capital. Pero sí quiero fijar unas pocas posiciones generales.

Primero, la cuestión clave no debería ser la liberalización o desregulación sino la construcción del marco regulador que asegure un sistema financiero efectivo. En muchos países esto requerirá cambiar el marco regulador mediante la eliminación de regulaciones que sólo sirven para restringir la competencia, pero acompañando estos cambios con regulaciones incrementadas para asegurar la competencia y el comportamiento prudente (y para asegurar que los bancos tienen los incentivos apropiados).

¹⁷ Esto es algunas veces referido como el problema del azar moral.

Segundo, incluso una vez se ha puesto en pie el diseño del sistema financiero deseado, deberá hacerse la transición con mucho cuidado. Los intentos de iniciar desregulaciones de la noche a la mañana –a veces conocidos como “big bang”- ignoran los problemas muy sensibles de la secuenciación. Tailandia, por ejemplo, solía tener restricciones sobre los préstamos bancarios a la propiedad inmobiliaria. En el proceso de liberalización se deshizo de las mismas sin establecer un régimen regulador más sofisticado basado en el riesgo. Esto, unido a otros factores, produjo el resultado de una mala asignación de gran escala que alimentó una burbuja de propiedad inmobiliaria, sin duda un factor importante en la crisis financiera.

Es importante reconocer lo difícil que resulta establecer un sistema financiero vibrante. Incluso economías con instituciones sofisticadas, altos niveles de transparencia, y buena gobernación corporativa como los Estados Unidos y Suecia han enfrentado serios problemas con sus sectores financieros. Los desafíos que enfrentan los países en desarrollo son todavía mayores, mientras que la base institucional de la que parten es mucho más débil.

Tercero, en todos los países un objetivo primario de la regulación debería ser asegurar que los participantes enfrentan el tipo de incentivos correcto: el gobierno no puede y no debería implicarse en el monitoreo de cada transacción. En el sistema bancario, la liberalización no funciona a menos que la regulación cree incentivos para los propietarios de los bancos, los mercados y los supervisores, para que usen su información eficientemente y actúen prudentemente.

También debe tratarse el problema de los incentivos en el mercado de valores. Debe ser más provechoso para los gerentes crear valor económico que privar de sus activos a los accionistas minoritarios: la captura de rentas es cada vez más un problema tanto del sector público como del privado. Sin el marco legal apropiado, los mercados de valores pueden simplemente fracasar en el desempeño de sus vitales funciones –en detrimento del crecimiento económico del país a largo plazo-. Se requieren leyes para proteger los intereses de los accionistas, especialmente de los minoritarios.

La concentración en los aspectos microeconómicos -sobre todo en el financiero- que subyacen a la macroeconomía tiene también implicaciones sobre las respuestas a dar a los reveses monetarios. En particular, si el revés monetario es la consecuencia de un sector financiero faliente, la respuesta política tradicional, consistente en subir las

tasas de interés, puede resultar contraproducente¹⁸. La madurez y estructura de los activos y pasivos corporativos y de los bancos son frecuentemente muy diferentes, en parte por los fuertes incentivos de los bancos para usar deuda a corto plazo con el fin de monitorear e influir en las empresas a las que prestan, y de los depositantes para usar depósitos a corto plazo con el fin de monitorear e influir en los bancos (Rey y Stiglitz 1993). Como resultado, los incrementos en la tasa de interés pueden conducir a reducciones substanciales del valor neto de los bancos, exacerbando la crisis bancaria¹⁹. Estudios empíricos de los economistas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional han confirmado que las elevaciones en la tasa de interés tienden a incrementar la probabilidad de las crisis bancarias, y que las devaluaciones monetarias no tienen efectos significativos (Demirgüç-Kunt y Detragiache 1997)²⁰.

Los partidarios de las políticas de elevados tipos de interés han estimado que tales políticas son necesarias para restaurar la confianza en la economía y por tanto para detener la erosión del valor de la moneda. Disminuir la erosión de la moneda es importante, por lo demás, tanto para restaurar la fuerza subyacente de la economía como para prevenir una explosión de la inflación debida al aumento del precio de las importaciones²¹. Esta receta está basada en asunciones sobre reacciones del mercado –por ejemplo, sobre lo que restaurará la confianza– y sobre fundamentos económicos.

¹⁸ *Quienes apoyan estas políticas, aunque reconocen estos problemas, argumentan que un incremento temporal en la tasa de interés es necesario para restaurar la confianza y que en la medida en que las medidas sobre la tasa de interés son a corto plazo, poco daño puede resultar de las mismas. Si los incrementos en la tasa de interés restaurarán o deberían restaurar la confianza es tema que ha sido muy debatido. La evidencia de la experiencia reciente no es plenamente favorable. Tailandia e Indonesia han estado aplicando políticas de tasas de interés elevadas desde el verano de 1997.*

¹⁹ *Muchos análisis de la crisis de préstamos y ahorros en los Estados Unidos sitúan la culpa última en los cambios grandes e inesperados en los tipos de interés que empezaron a finales de los 70 bajo la presidencia de Paul Volcker en la Reserva Federal. Estos incrementos causaron el desplome del valor de sus activos, quedando muchos sin valor o con valor negativo. Los intentos de permitir a los préstamos y ahorros individuales la solución de sus propios problemas fracasaron, empeorando la eventual debacle.*

²⁰ *Hay otra razón por la que el gobierno debería ser más sensible a los cambios en el tipo de interés que a los cambios en la tasa de cambio: mientras que los desencuentros de madurez tienen una lógica económica, no existe una justificación correspondiente para los desencuentros en la tasa de cambio. Existe un coste real asociado a obligar a las empresas a reducir los desencuentros de madurez. En contraste, los desencuentros en la tasa de cambio representan simplemente comportamientos especulativos. En la práctica, la política necesita mirar cuidadosamente a la situación en el país en crisis. Es posible que los desencuentros monetarios sean mucho más amplios que los de madurez, y mientras que futuras acciones pueden dirigirse a corregir tales especulaciones y sus efectos sistémicos, la política actual debe tratar con las realidades de hoy.*

En definitiva, la confianza y los fundamentos económicos se encuentran inexorablemente entrelazados. ¿Son las medidas que debilitan la economía, y especialmente al sistema financiero, restauradoras de confianza? Para estar seguros, si una economía está inicialmente haciendo frente a altos niveles de inflación causados por altos niveles en su demanda agregada, el incremento de los tipos de interés reforzará los fundamentos económicos restaurando la estabilidad macroeconómica. Para una economía con poca evidencia de que existan desequilibrios macroeconómicos pero con una predecible gran caída exógena de la demanda agregada, los altos tipos de interés llevarán a un declive económico y este declive, combinado con los tipos de interés, minará el sistema financiero.

3.3 Estimulando la competencia

Hasta aquí he argumentado que la política macroeconómica necesita expandirse más allá de la limitación que supone concentrarse simplemente en la inflación y el déficit público: el conjunto de políticas que sostiene el Consenso Washington no es suficiente para garantizar la estabilidad macroeconómica o el desarrollo a largo plazo. La estabilidad macroeconómica y el desarrollo a largo plazo requieren buenos y adecuados mercados financieros. Pero la agenda para crearlos no debería confundir medios y fines: *rediseñar el sistema regulador, y no la liberalización financiera*, debería ser la cuestión.

Quisiera argumentar ahora que la competencia es central para el éxito de una economía de mercado. En este punto también ha habido mucha confusión entre medios y fines. Políticas que deberían haber sido vistas como medios para alcanzar unos mercados más competitivos fueron vistas como fines en sí mismas. Como resultado, en algunos casos fracasaron en la obtención de sus objetivos.

Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar, los resultados que establecen la eficiencia de una economía de mercado, asumen la existencia en la economía tanto de propiedad privada como de mercados competitivos. Muchos países -especialmente las economías en transición y en desarrollo- carecen de ambos. No obstante,

²¹ *La persistencia de los efectos inflacionarios de una devaluación plantea cuestiones sutiles. He argumentado anteriormente contra la teoría "precipicio" de la inflación. Se puede argumentar que un incremento en el nivel de precios asociado a una devaluación es incluso menos probable que de lugar a una inercia inflacionaria que otras fuentes de incremento de los precios, particularmente cuando pueda haber la percepción de que la tasa de cambio se ha sobrepasado.*

hasta hace muy poco el énfasis se concentraba casi exclusivamente en la creación de propiedad privada y en la liberalización comercial – confundiendo esta última con el establecimiento de mercados de competencia-. La liberalización comercial es desde luego importante, pero no podrán obtenerse todos los beneficios de la misma sin crear una economía de competencia.

3.3.1 Promoviendo el libre comercio

La liberalización como camino hacia el libre comercio era una parte clave del Consenso Washington. El énfasis en la liberalización del comercio era natural dado el estancamiento causado por las barreras proteccionistas²² que sufrían los países latinoamericanos. La sustitución de importaciones demostró ser una estrategia de desarrollo altamente inefectiva. En muchos países la producción industrial tenía valor añadido negativo y la innovación había sido ahogada. El argumento usual de que el proteccionismo en sí mismo ahoga la innovación resultaba en cierto modo confuso. Los gobiernos podrían haber creado competencia entre las empresas domésticas, lo que hubiera procurado incentivos para importar nueva tecnología. Fue el fracaso en la creación de competencia interna más que la protección del exterior lo que produjo la estagnación. Desde luego, la competencia exterior habría provisto una importante fuente de competencia. Pero es posible que en la carrera sólo de un lado las empresas domésticas tiendan a evitar la competencia antes que a entrar en la lucha. Los consumidores pueden resultar beneficiados. Pero los efectos en el crecimiento pueden haber sido más ambiguos.

La liberalización comercial puede que cree competencia, pero no lo hace automáticamente. Si la liberalización tiene lugar donde existe un monopolio de importación, las rentas pueden ser simplemente transferidas del gobierno al monopolista, con poco descenso en los precios. La liberalización comercial por tanto no es una condición ni necesaria ni suficiente para crear una economía competitiva e innovadora.

Tan importante al menos como crear competencia en el sector anteriormente protegido frente a las importaciones resulta hacerlo en el sector exportador. El éxito de las economías del Este Asiático es un poderoso ejemplo de este punto. Permitiendo a cada país aprovechar

²² Los defensores de la sustitución de importaciones destacan que durante ciertos períodos determinados países que han seguido políticas proteccionistas, como Brasil y Taiwan en los años 50, consiguieron un fuerte crecimiento económico.

su ventaja comparativa, el comercio incrementa los salarios y aumenta las oportunidades de consumo. Durante los últimos 15 años el comercio ha estado haciendo precisamente eso con un crecimiento del comercio mundial del 5 por 100 anual, casi dos veces la tasa de crecimiento del PIB.

Es interesante el hecho de que el proceso por el cual la liberalización del comercio conduce a un aumento de la productividad no se halle plenamente comprendido. El modelo estándar de la teoría de Heckser-Ohlin predice que los países cambiarán intersectorialmente moviéndose a lo largo de su frontera de producción potencial, produciendo más de aquello en lo que son mejores y comprando más de aquello en lo que son peores. En realidad, las mayores ganancias del comercio parecen venir intertemporalmente, como resultado de un cambio externo de la frontera de producción potencial causado por un incremento de la eficiencia, con poco cambio sectorial. Entender las causas de este incremento de la eficiencia requiere del entendimiento de las relaciones existentes entre comercio, competencia y liberalización. Esta es un área que necesita ser desarrollada más en extenso²³.

3.3.2 Facilitando la privatización

Los monopolios estatales en algunos países han obstaculizado la innovación. Pero el énfasis en la privatización durante la pasada década se ha desprendido menos de la preocupación por la falta de competencia que de la focalización en los incentivos de beneficios. En cierto sentido era natural que el Consenso Washington se centrara más en la privatización que en la competencia. No sólo eran ineficientes las empresas estatales, sus pérdidas contribuían además al déficit presupuestario del gobierno, reforzando la inestabilidad macroeconómica.

La privatización vendría a matar dos pájaros de un tiro al mejorar la eficiencia económica y reducir a la vez el déficit fiscal²⁴. La idea era

²³ Los efectos adversos asociados con el proteccionismo pueden proceder más de su impacto en la competencia y de la inducción de comportamientos de captura de renta. Estas fuerzas son tan poderosas que incluso cuando podría haber argumentos similarmente potentes para justificar intervenciones comerciales selectivas, la mayoría de los economistas contemplan la intervención en la política comercial con considerable escepticismo.

²⁴ Los impactos a corto plazo en los déficits fueron, sin embargo, a menudo frecuentemente diferentes de los impactos a largo plazo. En los casos en que las empresas estatales estaban razonablemente bien gestionadas, los impactos a largo plazo podían ser despreciables o incluso negativos mientras que los impactos a corto plazo podían ser substanciales. En respuesta a ello, algunos gobiernos no permitieron la inclusión de las transacciones de capital en el presupuesto anual –una práctica contable consistente con el punto de vista de que tales reorganizaciones financieras del sector público pueden tener poco impacto en el comportamiento macro, o al menos efectos muy diferentes.

que si podían crearse derechos de propiedad, el comportamiento maximizador de beneficios de los propietarios eliminaría el derroche y la ineficiencia. Al mismo tiempo, la venta de empresas produciría rentas muy necesarias.

Aunque desde una visión retrospectiva el proceso de privatización en las economías en transición ha sido (en algunos aspectos) defectuoso, en aquellos momentos parecía razonable a muchos. Aunque la mayoría de la gente hubiese preferido una reestructuración más ordenada y el establecimiento de una estructura legal más efectiva (contratos de cobertura, quiebra, gobernanación corporativa, y competencia), antes o al menos simultáneamente a las promulgaciones, nadie sabía por cuanto tiempo permanecería abierta la ventana de la reforma. En aquellos momentos, privatizar rápida y lo más ampliamente posible parecía un juego razonable. Desde el punto de vista actual, los partidarios de la privatización pueden haber sobrestimado los beneficios e infraestimado los costes de la privatización, particularmente los costes políticos del propio proceso y los impedimentos que han supuesto para futuras reformas. Hoy, con siete años más de experiencia, el mismo juego resulta mucho menos justificado.

Incluso en aquellos tiempos muchos de nosotros avisamos del peligro de llevar a cabo privatizaciones precipitadas sin crear la necesaria infraestructura institucional, incluyendo mercados competitivos y cuerpos reguladores. David Sappington y yo mostramos en el teorema fundamental de la privatización que las condiciones bajo las cuales la privatización puede lograr los objetivos públicos de eficiencia y equidad son muy limitadas y muy similares a las condiciones bajo las que los mercados competitivos obtienen resultados de eficiencia paretiana (Sappington y Stiglitz 1987). Si, por ejemplo, falta competencia, la creación de un monopolio privado no regulado resultará probablemente en precios incluso más altos para los consumidores. Hay algunas evidencias de que, sin competencia, los monopolios privados pueden sufrir diversas formas de ineficiencia y pueden no ser altamente innovadores.

De hecho, tanto las empresas públicas como las privadas a gran escala comparten muchas similitudes y enfrentan retos organizativos muy parecidos (Stiglitz 1989). Ambas necesitan delegar responsabilidades substanciales -ni los legisladores ni los accionistas controlan directamente las actividades diarias de las organizaciones que supervisan-. En ambos casos la jerarquía de autoridad termina en gerentes que ejercen típicamente una gran autonomía y discreción. La captura de rentas ocurre tanto en las empresas públicas como en las privadas.

Shleifer and Vishney (1986) y Edlin y Stiglitz (1995) han mostrado que existen fuertes incentivos no sólo para la captura privada de rentas por parte de la gerencia, sino también para tomar decisiones que aumenten el ámbito para tal captura de rentas. En la República checa el audaz experimento con los bonos de privatización parece haberse planteado teniendo en cuenta estas consideraciones así como otras más amplias tales como las de si, sin las estructuras institucionales y legales apropiadas, los mercados de capital pueden proveer la disciplina necesaria para los gerentes además de asignar eficientemente capitales escasos.

Las organizaciones públicas normalmente no proveen incentivos efectivos y a menudo imponen una variedad de restricciones adicionales. Cuando estos problemas son tratados efectivamente, cuando las empresas estatales están embebidas en un ambiente competitivo y basado en el desempeño, las diferencias de desempeño pueden reducirse (Caves y Christenson, 1980).

Las diferencias entre empresas públicas y privadas son desvanecientes y hay un continuo de arreglos entre unas y otras. La corporatización, por ejemplo, mantiene la propiedad gubernamental pero mueve a las empresas hacia más duras restricciones presupuestarias y hacia la autofinanciación; organizaciones gubernamentales basadas en el desempeño utilizan indicadores de desempeño orientados al producto como base para los incentivos. Algunas evidencias sugieren que muchas de las ganancias resultantes de la privatización se producen antes de la privatización como resultado del proceso de poner en marcha incentivos organizativos e individuales efectivos (Pannier 1996).

La experiencia de las economías rusa y china demuestra vivamente la mayor importancia de la competencia que de la propiedad. China extendió la competencia sin privatizar las empresas del estado. Las empresas públicas tienen desde luego un gran número de problemas, pero tales problemas podrán ser tratados en las posteriores etapas de la reforma. Rusia, por su parte, ha privatizado la mayoría de su economía sin haber promovido la competencia. La disparidad de los resultados de ambas economías no podría haber sido mayor, como lo demuestra el hecho de que el producto ruso se encuentra por debajo del conseguido diez años atrás mientras que China ha conseguido mantener un crecimiento de dos dígitos durante casi dos décadas. Aunque estos contrastes puedan ser explicados sólo parcialmente por las políticas seguidas, tanto la experiencia china como rusa plantean dudas a las teorías económicas tradicionales.

En particular, la magnitud y la duración de la vuelta abajo de Rusia constituye en sí misma una especie de puzzle: la economía soviética estaba ampliamente considerada como plagada de ineficiencias y con una parte muy substancial de su producto dedicada al sector militar. La eliminación de estas ineficiencias tendría que haber aumentado el PIB y la reducción de los gastos militares tendría que haber aumentado más aún el consumo personal²⁵. Nada de esto parece haber ocurrido todavía.

La magnitud del éxito de la economía china durante las dos décadas pasadas también supone un puzzle para la teoría estándar. Los formuladores de política en China no sólo renunciaron a privatizar los derechos de propiedad sino también a muchos otros elementos del Consenso Washington. La reciente experiencia china es uno de los mayores éxitos de la historia de la economía. Si las treinta provincias chinas fueran tratadas separadamente -muchas de estas provincias con poblaciones superiores a las de la mayoría de países con baja renta per cápita- las veinte primeras economías de mayor crecimiento entre 1978 y 1995 hubiesen sido todas provincias chinas (Banco Mundial 1997 a). Aunque el PIB de China en 1978 representaba solamente una cuarta parte del PIB agregado de los países con renta per cápita baja y su población suponía únicamente el 40% del total, entre 1978 y 1995 casi dos terceras partes del crecimiento agregado del total de países de renta per cápita baja fue debido al aumento del PIB chino.

Aunque hay problemas de medición que dificultan el establecimiento de comparaciones entre Rusia y China con la debida precisión, el cuadro general se mantiene claro: los ingresos reales y el consumo han caído en los países que formaban la Unión Soviética y los ingresos reales y el consumo han aumentado rápidamente en China.

Una de las lecciones importantes del contraste entre China y Rusia es para la economía política de la competencia y la privatización. Ha resultado difícil prevenir la corrupción y otros problemas en la privatización de los monopolios. Las grandes rentas creadas por la privatización animarán a los emprendedores a asegurar las empresas privatizadas más que a invertir en la creación de sus propias empresas. En contraste, la política de competencia a menudo socava las

²⁵ Esto puede ser pensado o como un movimiento hacia la curva de posibilidades de producción o como un cambio externo de la curva de posibilidades producción (un "mejoramiento tecnológico", en el que la curva ha embebido las constricciones institucionales que reflejan como la producción y la distribución están organizadas).

rentas y genera incentivos para la creación de riqueza. La secuenciación de la privatización y la regulación es también muy importante. Privatizar un monopolio puede crear un poderoso entramado de intereses que socava la posibilidad de regulación o competencia en el futuro.

El Consenso Washington tiene razón: la privatización es importante. El gobierno tiene que destinar sus recursos escasos a las áreas en que el sector privado no lo hace y en las que probablemente no entrará. No tiene sentido que el gobierno siga ocupándose de las fundiciones de acero. Pero hay cuestiones críticas acerca de la secuenciación y el ámbito de las privatizaciones. Hasta cuando las privatizaciones incrementan la eficiencia productiva, puede resultar difícil asegurar que los objetivos públicos más amplios serán alcanzados, incluso con regulación. ¿Deberían privatizarse las prisiones, los servicios sociales, o la fabricación de bombas atómicas (o de los ingredientes centrales de las bombas atómicas como el uranio altamente enriquecido) tal como han defendido algunos en los Estados Unidos? Más actividad del sector privado puede introducirse desde luego en las actividades públicas (mediante la contratación, por ejemplo, y mediante mecanismos basados en incentivos como las licitaciones).

3.3.3 Estableciendo la regulación

La competencia es un ingrediente esencial de toda economía exitosa. Pero la competencia no es viable en algunos sectores –los llamados monopolios naturales-. Pero incluso en éstos, la extensión y la forma de la competencia actual y potencial se encuentran cambiando constantemente. Las nuevas tecnologías han expandido el ámbito para la competencia en muchos sectores que históricamente han estado fuertemente regulados, tales como las telecomunicaciones y la energía eléctrica.

Las perspectivas reguladoras tradicionales, con sus rígidas categorías de regulación versus desregulación y competencia versus monopolio, no han sido guías útiles para las políticas en estas áreas. Las nuevas tecnologías no abogan por una desregulación total, porque no todas las partes de estas industrias son igualmente susceptibles de competencia. En realidad, abogan por cambios apropiados en la estructura reguladora para poder enfrentar los nuevos desafíos. Tales cambios deberán reconocer la existencia de áreas híbridas de la economía, parte de las cuales encaja en la competencia mientras que otras resultan más vulnerables a su dominación por unos pocos productores. Permitir a una empresa con poder de mercado en una parte de la industria regulada ganar una posición de estrangulamiento sobre las otras partes de

la industria comprometerá seriamente la eficiencia económica.

3.3.4 Forjando políticas de competencia

Aunque el ámbito de competencia viable se ha expandido, la competencia es normalmente imperfecta, sobre todo en los países en vías de desarrollo. La competencia puede ser suprimida de varias maneras que incluyen la colusión implícita y los precios predatorios. El control del sistema de distribución puede limitar efectivamente la competencia, incluso aunque haya muchos productores. Las restricciones verticales pueden minar la competencia. Las nuevas tecnologías han abierto también nuevas oportunidades para los comportamientos contrarios a la competencia, como han revelado los recientes casos en las aerolíneas estadounidenses y en la industria de computadoras.

El establecimiento de leyes antimonopolio efectivas para los países en desarrollo es un tema que no ha sido examinado adecuadamente. Las sofisticadas y complicadas estructuras legales e institucionales de los Estados Unidos puede que no sean apropiadas para muchos países en desarrollo, que pueden tener que apoyarse más en reglas *per se*.

La política de competencia también tiene implicancias importantes para la política comercial. Actualmente, muchos países tienen reglas separadas para regular la competencia doméstica y la competencia internacional (Australia y Nueva Zelanda son excepciones). Con poca, si alguna, justificación, las reglas de la competencia en el comercio internacional (como las provisiones antidumping y los aranceles compensatorios) son substancialmente diferentes de las reglas antimonopolio domésticas (ver Stiglitz, 1997b); mucho de lo que consideramos domésticamente como saludable competencia de precios sería clasificado como dumping²⁶. Los países industriales fueron los pioneros de estos abusos en el comercio internacional, que ahora se han extendido también a los países en desarrollo, los cuales sobrepasaron a los países industrializados por primera vez en 1996 en cuanto al número de acciones antidumping iniciadas ante el GATT y la Organización Mundial del Comercio. La mejor manera de atajar estos abusos sería integrar en un solo bloque las leyes de competencia y comercio

²⁶ Lester Thurow ha notado que, "si la ley antidumping se aplicara a las empresas domésticas, dieciocho de cada veinte de las 500 mayores empresas de Fortune habrían sido halladas culpables de dumping en 1982" (Thurow, 1985, p. 359).

justo, en base a una comprensión de la naturaleza de la competencia más adecuada que la que las autoridades antimonopolio y los economistas de la organización industrial han desarrollado a lo largo del siglo.

3.4 El Gobierno como complementador de los mercados

Durante gran parte de este siglo la gente ha pedido al gobierno que gaste e intervenga más. Consiguientemente el gasto del gobierno en relación al PIB ha tenido que subir (figura 6). Las políticas del Consenso Washington se basaban en el rechazo del papel activista del estado y en la promoción de un estado minimalista y no intervencionista. La premisa implícita era que los gobiernos son peores que los mercados. Por consiguiente cuanto menos estado mejor estado.

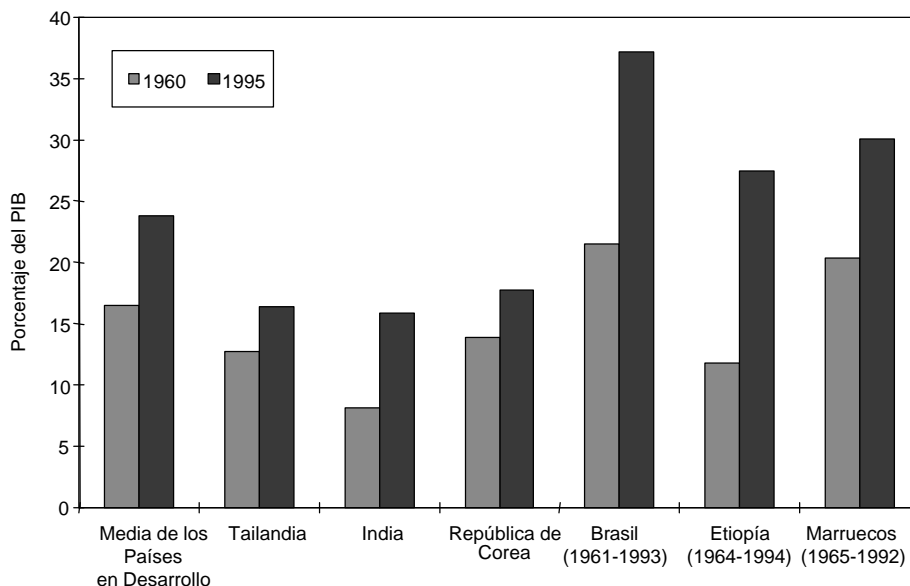
Es verdad que los estados se implican a menudo en demasiadas cosas y de manera poco focalizada. Esta falta de focalización reduce la eficiencia. Conseguir que el gobierno se centre en las cuestiones fundamentales –políticas económicas, educación básica, salud, carreteras, ley y orden, protección medioambiental- es un paso crítico. Pero focalizarse en lo fundamental en absoluto equivale a recetar un gobierno minimalista. El estado tiene un rol importante que jugar en la producción de regulaciones apropiadas, la protección y el bienestar social. La discusión no debería ser si el estado debe implicarse, sino cómo debe implicarse. La cuestión central no sería así el tamaño del gobierno, sino las actividades y métodos del gobierno. Los países con economías exitosas tienen gobiernos implicados en una amplia gama de actividades.

Durante varias de las décadas pasadas, hemos dispuesto de un marco dinámico que permitía tratar el tema del rol del estado: el reconocimiento de que los mercados pueden producir resultados que no siempre son eficientes –sin considerar ahora las distribuciones socialmente aceptables- condujo a la aproximación de los “fallos del mercado”²⁷. Se formularon una serie bien definida de fallos del mercado, asociados con externalidades y bienes públicos, que justificaban la intervención gubernamental. Esta lista de fallos del mercado se fue expandiendo subsiguientemente para incluir la información imperfecta y los mercados incompletos. No obstante, la aproximación de los fallos del mercado continuaba centrándose en la división de sectores y activida

²⁷ Ver Stiglitz (1989) para una extensa discusión del rol del estado desde esta perspectiva.

des entre los que deberían corresponder al gobierno y los que deberían permanecer en manos del sector privado. Recientemente, ha habido un reconocimiento creciente de que el gobierno y el sector privado se encuentran mucho más íntimamente entrelazados. El gobierno debería servir como complemento de los mercados, emprendiendo acciones que hagan que los mercados funcionen mejor y corrigiendo los fallos del mercado.

Fig. 6 Gasto gubernamental en países seleccionados (como porcentaje del PIB)



Nota: Datos procedentes del FMI Government Financial Statistics

En algunos casos el gobierno se ha mostrado como un catalizador efectivo –sus acciones han ayudado a resolver el problema de la escasez de oferta de innovación (social), por ejemplo-. Pero, una vez ha desempeñado su rol catalítico, el estado debe retirarse²⁸.

²⁸ El gobierno de los Estados Unidos, por ejemplo, estableció un sistema nacional de hipotecas de bajo coste que permitió el acceso al crédito hipotecario de millones de americanos. Pero hecho esto, puede que sea ya el momento de que esta actividad regrese al sector privado.

No puedo exponer todas las áreas en que el gobierno podría servir como un complementador importante de los mercados. Me referiré brevemente sólo a dos: la construcción de capital humano y la transferencia de tecnología.

3.4.1 Construyendo capital humano

El papel del capital humano en el crecimiento económico viene siendo apreciado desde hace tiempo. Por ejemplo, los beneficios derivados de un año adicional de educación en los Estados Unidos han sido estimados en a 5-15 por ciento (Willis, 1986; Kane y Rouse, 1995; Anshenfelter y Krueger, 1994). La tasa de retorno es todavía más alta en los países en desarrollo: 24 por ciento para la educación primaria en Africa Subsahariana, por ejemplo, y un promedio del 23 por ciento para la educación primaria en todos los países de renta baja (Psachgaropoulos, 1994). La contabilidad del crecimiento también atribuye una porción substancial del crecimiento producido en los países en desarrollo a la acumulación de capital humano²⁹. Las economías del Este Asiático, por ejemplo, enfatizaron el rol del gobierno en la provisión de educación universal, lo que constituía una parte necesaria de su rápida transición desde una economía agraria a otra industrial.

Dejado a sí mismo, el mercado tenderá a infraproveer capital humano. Es muy difícil tomar prestado con la garantía de las ganancias futuras, pues el capital humano no puede ser colateralizado. Estas dificultades resultan especialmente severas para las familias más pobres. Los gobiernos tienen que jugar entonces un papel importante en la provisión de educación pública, haciendo la educación más soportable y fortaleciendo el acceso a los fondos.

3.4.2 Transfiriendo tecnología

Estudios sobre los retornos de la investigación y el desarrollo (I+D) en los países desarrollados han hallado consistentemente retornos individuales del 20-30 por ciento y retornos sociales del 50 por ciento o mayores –que exceden de lejos los retornos de la educación (Nadiri 1993)-. La contabilidad del crecimiento generalmente atribuye la mayoría de los incrementos registrados en la renta per capita al mejor

²⁹ Mankin, Romer y Weil (1992)

amiento del factor de productividad total –el análisis pionero de Solow (1957) atribuyó 87'5 por 100 del incremento del producto de la hora/hombre entre 1909 y 1949 al cambio técnico-. En base a una función de producción Cobb-Douglas estándar, la renta per capita de la República de Corea en 1990 habría sido sólo de 2.041 US\$ (en dólares internacionales de 1985) si se hubiera apoyado sólo en la acumulación de capital, mucho más baja que la renta per capita de ese año que fue de 6.665 US\$. La diferencia procede del incremento de la cantidad de producto por unidad de insumo, lo que se debe en parte al mejoramiento de la tecnología³⁰.

Dejado a sí mismo, el mercado subprovee tecnología. Igual que las inversiones en educación, las inversiones en tecnología no pueden ser utilizadas como colaterales. Las inversiones en I+D son también considerablemente más arriesgadas que otros tipos de inversión y hay muchas más asimetrías de información que pueden impedir el funcionamiento efectivo de los mercados³¹. La tecnología tiene también enormes externalidades positivas que el mercado no premia. En realidad, en ciertos aspectos, el conocimiento es como un bien público clásico. Los beneficios derivados para la sociedad de un aumento de la inversión en tecnología sobrepasan de lejos los beneficios obtenidos por los empresarios individuales. Como Thomas Jefferson dijo, las ideas son como una candela que puede usarse para alumbrar otras sin disminuir la llama original. Sin la acción del gobierno habrá demasiada poca inversión en la producción y adaptación de nuevas tecnologías.

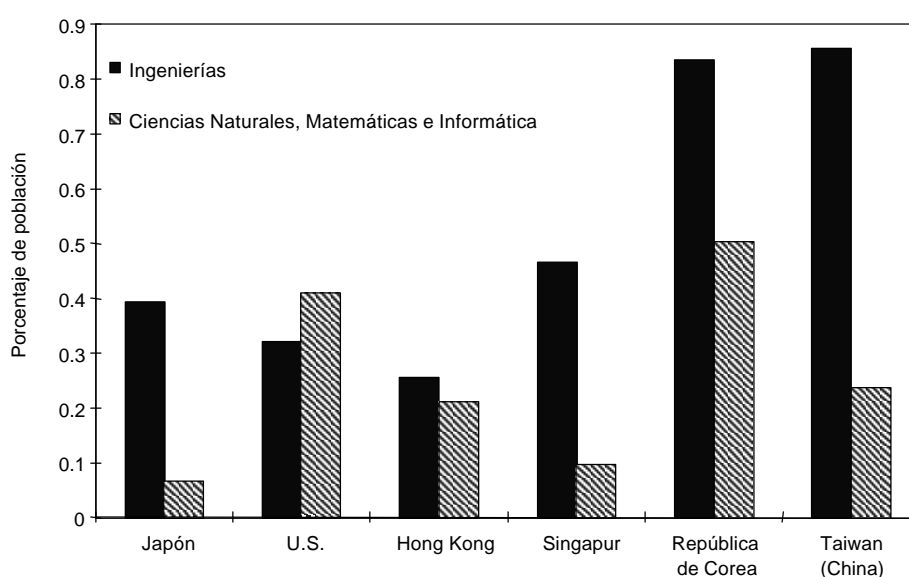
Para la mayoría de los países que no se encuentran en la frontera tecnológica, los beneficios asociados con la facilitación de la transferencia de tecnología son mucho mayores que los derivados de la inversión en investigación y desarrollo originarios. Las políticas para facilitar la transferencia de tecnología constituyen, pues, la clave del desarrollo. Un aspecto de estas políticas es la inversión en capital humano

³⁰ Aunque algunos estudios más recientes (Young, 1994, por ejemplo) han cuestionado la solidez de estos resultados y algunos ejercicios de contabilidad del crecimiento para los Estados Unidos sugieren poco aumento en el factor de productividad total durante el último cuarto de siglo, la observación de que los cambios en la tecnología han jugado un papel fundamental en el mejoramiento de los estándares de vida parece incontrovertible.

³¹ El innovador puede ser renuente a describir su innovación a un proveedor de capital, por temor a que le robe su idea; pero el proveedor de capital será renuente a proveer capital sin una adecuada información. Se necesita una estructura reguladora clara para proteger los derechos de propiedad, aunque se trata de una condición necesaria y no suficiente para resolver este tipo de problemas.

mano, especialmente en educación terciaria. El financiamiento de la Universidad está justificado no porque incremente el capital humano de individuos particulares sino en razón de las mayores externalidades que provienen de capacitar a la economía para la importación de ideas. Desde luego, las tasas de desempleo de los graduados universitarios son altas en muchos países en desarrollo, y muchos graduados universitarios tienen empleos improductivos en el servicio civil. Estos países han sobredimensionado probablemente la educación en las artes liberales³². En cambio, la República de Corea y Taiwan han reducido la brecha de productividad que los separa de los países más avanzados a través del entrenamiento de científicos e ingenieros (figura 7).

Fig. 7 Estudiantes de nivel terciario en el campo técnico (porcentaje sobre la población)



Fuente: UNESCO, *Statistical Yearbook 1995*; Gobierno de Taiwan, *Taiwan Statistical Yearbook, 1994*, Ministry of Education (Singapore)

³² Puede darse también una ausencia de factores complementarios, tales como las condiciones requeridas para que se desarrollen nuevas empresas que utilicen estas habilidades.

Otra política que puede promover la transferencia de tecnología es la inversión extranjera directa. Singapur, por ejemplo, fue capaz de asimilar rápidamente el conocimiento que venía con sus grandes flujos de inversión extranjera directa.

Las políticas adoptadas por los líderes tecnológicos también importan. Puede surgir una tensión entre los incentivos para producir conocimientos y los beneficios de su mayor diseminación. Recientemente se han expresado inquietudes acerca de si el equilibrio alcanzado en los países industriales –a menudo bajo la presión de grupos de intereses especiales– relega la diseminación. Las consecuencias pueden ralentizar el ritmo general de innovación y afectar adversamente a los estándares de vida tanto de los países ricos como de los pobres³³.

3.5 Haciendo más efectivos a los gobiernos

¿Cómo pueden diseñarse políticas que incrementen la productividad de la economía? De nuevo, los fines no deben confundirse con los medios. Los elementos acentuados por el Consenso Washington pueden haber sido medios razonables para tratar la serie de problemas que enfrentaban las economías latinoamericanas en los 80, pero pueden no ser los elementos únicos, o ni siquiera los centrales, para formular políticas que enfrenten problemas en otras circunstancias.

Parte de la estrategia para una economía más productiva consiste en perfilar el rol apropiado para el gobierno, identificando, por ejemplo, las maneras en que el gobierno puede resultar más efectivo para complementar a los mercados. Quiero volver ahora a otro elemento esencial de la política pública, principalmente, cómo podemos conseguir que los gobiernos sean más efectivos en el cumplimiento de cualquier tarea que puedan emprender.

El *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997* muestra que un estado efectivo es vital para el desarrollo (Banco Mundial 1997c). Utili-

³³ El conocimiento es un insumo clave en la producción de conocimiento. Un incremento en el precio del conocimiento (como resultado de unos estándares de propiedad intelectual más estrictos) pueden consiguientemente reducir la producción de conocimiento. Inquieta también que una cantidad excesiva del gasto en investigación se dirija a tratar de convertir el “conocimiento común” en una forma que pueda ser individualmente apropiada. Aunque en principio los estándares de “novedad” se han establecido para impedir esto, en la práctica la línea nunca resulta perfectamente clara, y regímenes de propiedad intelectual más estrictos tienen más probabilidad de producir “errores” de privatización del conocimiento público, creando así incentivos para el direccionamiento erróneo de las energías.

zando datos de 94 países a lo largo de tres décadas, el estudio muestra que no son sólo las políticas económicas y el capital humano sino la calidad de las instituciones de un país lo que determina los resultados económicos. Las instituciones determinan, en efecto, el entorno en que operan los mercados. Un entorno institucional débil permite mayor arbitrariedad por parte de las agencias estatales y los funcionarios públicos.

Dados puntos de partida diferentes, debidos a historias únicas, culturas y factores sociales específicos, ¿cómo puede el estado devenir efectivo? Parte de la respuesta es que el estado debería ajustar sus roles a sus capacidades. Lo que el gobierno hace y cómo lo hace debería reflejar las capacidades del gobierno –y también las del sector privado-. Los países de baja renta tienen a menudo mercados débiles e instituciones gubernamentales todavía más débiles. Es especialmente importante, por consiguiente, que se centren en cómo pueden complementar los mercados del modo más efectivo.

Pero la capacidad actualmente disponible no es el destino. Los estados pueden mejorar sus capacidades fortaleciendo sus instituciones. Esto significa no sólo construir capacidades administrativas o técnicas sino instituir reglas y normas que provean a los funcionarios de los incentivos para actuar en interés de la colectividad restringiendo a la vez la acción arbitraria y la corrupción. Un poder judicial independiente, frenos y contrapesos institucionales a través de la división de poderes, y una supervisión efectiva, pueden restringir la acción arbitraria del estado y la corrupción. Salarios competitivos para los funcionarios públicos pueden atraer gente más preparada e incrementar el profesionalismo y la integridad.

Quizás algunos de los más prometedores y menos explorados caminos para mejorar el funcionamiento del gobierno consistan en la utilización de mecanismos de mercado y de quasimercado. Hay diversas vías para que el gobierno pueda hacer esto:

- puede usar licitaciones tanto para comprar bienes y servicios como para asignar recursos públicos.
- puede contratar con agentes externos buena parte de la actividad gubernamental.
- puede usar contratos de desempeño, incluso en los casos en que la contratación externa no parece factible o deseable.

- puede diseñar arreglos que hagan usar la información de mercado. Por ejemplo, puede apoyarse en los juicios del mercado sobre la calidad de sus compras; puede utilizar la información sobre las tasas de interés pagadas a la deuda subordinada de los bancos para precisar la prima de riesgo para la seguridad de los depósitos.

Al mismo tiempo, los gobiernos son más efectivos cuando responden a las necesidades e intereses de los ciudadanos procurándoles sentido de pertenencia y de implicación en las políticas. Michael Bruno ha enfatizado la importancia de la construcción de consensos para terminar con la inflación. La razón debería ser obvia: si los trabajadores creen que no serán más justamente tratados, pueden imponer salarios inflacionarios y otras demandas, haciendo que la resolución de las presiones inflacionarias sean casi imposibles (ver Bruno 1993).

A nivel microeconómico, las agencias de ayuda de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales han venido experimentado con diversas vías para la provisión de apoyo descentralizado y estimulando la participación comunitaria en la selección, diseño e implementación de proyectos. Investigaciones recientes apoyan esta aproximación: un estudio de Isham, Narayan y Pritchett (1995) encontró que la tasa de éxito de los proyectos de agua rurales que implicaban participación era substancialmente más alta en relación a los que no la implicaban. No se trata sólo de que la información localizada sea puesta a disposición de modo más efectivo, sino también de que el compromiso con el proyecto proporcione un apoyo a más largo plazo (o un sentido de "propiedad" en lenguaje popular) que será necesario para su sostenibilidad.

IV AMPLIANDO LAS METAS DEL DESARROLLO

El Consenso Washington abogó por el uso de una pequeña serie de instrumentos (que incluían la estabilidad macroeconómica, al liberalización comercial y las privatizaciones) para alcanzar una meta relativamente estrecha: el crecimiento económico. El post-Washington Consenso reconoce tanto que necesitamos una serie más amplia de instrumentos como que nuestras metas de desarrollo son mucho más amplias. Pretendemos incrementos en los estándares de vida –comprensivo de una educación y salud mejoradas- y no sólo incrementos en la medida del PIB. Perseguimos desarrollo sostenible, que incluye la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un medio ambiente saludable. Buscamos desarrollo equitativo que asegure que

todos los grupos de la sociedad, y no sólo los de arriba, disfrutaran los frutos del desarrollo. Y perseguimos desarrollo democrático, para que todos los ciudadanos participen por multitud de vías en las decisiones que afectan a sus vidas.

El conocimiento no se ha mantenido a la altura de esta proliferación de metas. Comenzamos solamente a entender las interrelaciones entre democratización, inequidad, protección ambiental y crecimiento. Lo que sabemos levanta la promesa de desarrollar estrategias complementarias que nos muevan hacia la realización de todos aquellos objetivos. Pero tenemos que reconocer que no todas las políticas contribuirán a todos los objetivos. Muchas políticas implican equilibrios difíciles entre objetivos en conflicto. Es importante reconocer este dato y hacer opciones sobre prioridades. Concentrarse solamente en políticas en que todos ganan de todo puede conducir a los formuladores de políticas a ignorar decisiones importantes sobre las políticas en que unos ganan y otros pierden.

4.1 Alcanzando múltiples metas mediante el mejoramiento de la educación

Promover capital humano es el ejemplo de una política que puede ayudar a promover el desarrollo económico, la equidad, la participación y la democracia. En el Este Asiático la educación universal creó una sociedad más igualitaria, facilitando la estabilidad política, que es una condición para el desarrollo económico exitoso a largo plazo. La educación –especialmente del tipo que enfatiza el pensamiento crítico y científico- puede ayudar también a formar a los ciudadanos para participar más efectiva e inteligentemente en las decisiones públicas.

4.2 Alcanzando múltiples metas a través de la implementación conjunta de la política medioambiental

Para minimizar el cambio climático global, las naciones del mundo necesitan reducir la producción de gases de efecto invernadero, especialmente de dióxido de carbono que se produce principalmente por combustión. La reducción de las emisiones de carbono constituye verdaderamente un problema global. A diferencia de la contaminación atmosférica (asociada con el dióxido sulfúrico o dióxido nitrogenado), que principalmente afecta al país contaminador, todas las emisiones de carbono

entran en la atmósfera, produciendo consecuencias globales que afectan al conjunto del planeta.

La estrategia de implementación conjunta da a los países industrializados (o a sus empresas) la oportunidad para la reducción de emisiones que de otro modo no hubieran emprendido. Puede constituir un primer paso factible hacia el diseño de sistemas eficientes de reducción de emisiones porque requiere compromisos sólo por parte de los países industrializados. No implica por tanto resolver las grandes cuestiones distributivas incluidas tanto en los sistemas de licencias comercializables como en la asunción de obligaciones por parte de los países en desarrollo.

La premisa de la implementación conjunta es que el coste marginal de la reducción de carbono puede diferir marcadamente entre países. Como los países en desarrollo son por lo general menos eficientes que los industrializados en el uso de la energía, el coste marginal de la reducción de carbono en los países en desarrollo puede ser substancialmente menor que en los países industrializados. El Banco Mundial se ha ofrecido para establecer un fondo de inversión especializado que permitiría que los países y empresas que necesiten reducir sus emisiones pudieran invertir en proyectos de reducción de carbono en los países en desarrollo. Este plan ofrecería a los países en desarrollo flujos de inversión incrementados y transferencia de tecnología proambiental. Estos proyectos podrían contribuir probablemente a reducir el daño medioambiental causado por el aire contaminado. La implementación conjunta permite a los países industrializados reducir las emisiones de carbono a costo más bajo. Esta estrategia también beneficia a los países en desarrollo en la medida que en mejora el medio ambiente global.

4.3 Reconociendo los equilibrios implicados por la inversión en tecnología

Un ejemplo importante de un equilibrio o intercambio potencial entre objetivos viene constituido por la inversión en tecnología. He expuesto antes la manera en que la inversión en educación técnica terciaria promueve la transferencia de tecnología y por lo tanto el crecimiento económico. Los beneficiarios directos de estas inversiones, sin embargo, son casi inevitablemente los que ya tienen un nivel de bienestar por encima de la media. El resultado es un probable incremento de la desigualdad.

La transferencia de tecnología puede incrementar también la desigualdad. A pesar de que algunas innovaciones benefician a los que están peor, gran parte del progreso tecnológico eleva la productividad marginal de quienes ya son más productivos. Incluso cuando no es así, el coste de oportunidad de la inversión pública en tecnología podría ser cargado a la inversión en programas de lucha contra la pobreza. Aumentando el producto, sin embargo, estas inversiones pueden beneficiar al conjunto de la sociedad. Este efecto potencial no es, sin embargo, necesariamente rápido ni de alcance universal.

4.4 Reconociendo los equilibrios entre proteger el medio ambiente e incrementar la participación

Un segundo ejemplo de estas compensaciones o equilibrios entre objetivos viene representado por la elección entre objetivos medioambientales y participación. La participación es esencial. No es, sin embargo, un sustituto del conocimiento experto. Diversos estudios han demostrado, por ejemplo, que las visiones populares sobre el rango de riesgo de los diversos riesgos para la salud ambiental no guardan correlación con la evidencia científica (Agencia de Protección Medioambiental de los Estados Unidos, 1987; Slovic, Layman y Flyann, 1993). Al formular y poner en práctica políticas medioambientales ¿pretendemos que la gente se sienta mejor acerca del medio ambiente o queremos reducir los azares reales para la salud medioambiental? Aquí se da un equilibrio delicado, pero por lo menos una mayor diseminación del conocimiento puede resultar en una participación más efectiva en la formulación de políticas más efectivas.

5 OBSERVACIONES PARA CONCLUIR

La meta del Consenso Washington fue proveer una fórmula para la creación de un sector privado vibrante y para estimular el crecimiento económico. Vistas en retrospectiva, sus recomendaciones políticas registran mucha aversión al riesgo. De hecho se basaron en el deseo de evitar los peores desastres. A pesar de que el Consenso Washington procuró algunos de los fundamentos para el buen funcionamiento de los mercados, lo hizo de modo incompleto y en algunos casos induciendo a errores.

El proyecto del Banco Mundial sobre el milagro del Este Asiático constituyó un cambio brusco de dirección en las discusiones sobre

desarrollo. Demostró que el asombroso éxito de las economías del Este Asiático dependía de mucho más que de las simples estabilización macroeconómica y las privatizaciones. Sin un sistema financiero robusto –en cuya creación y mantenimiento juega el gobierno un papel muy importante- resulta muy difícil movilizar el ahorro o asignar eficientemente el capital. A no ser que la economía sea de verdadera competencia, los beneficios del libre comercio y de la privatización serán disipados en la captura de rentas, y no dirigidos a la creación de riqueza. Y si la inversión pública en capital humano y transferencia de tecnología es insuficiente, el mercado por sí solo no llenará la brecha.

Muchas de estas ideas –y otras más que no he tenido tiempo de discutir- constituyen la base de lo que veo como un consenso emergente, un consenso post-Washington. Un principio que emerge de estas ideas es que, sea de donde fuere, el nuevo consenso no puede ya basarse en Washington. Si las políticas han de ser sostenibles, los países en desarrollo tienen que reivindicar su propiedad sobre las mismas. Es relativamente más fácil monitorear y establecer condiciones para las tasas de inflación y el déficit por cuenta corriente. Hacer lo mismo para la regulación del sector financiero o para la política de competencia no es ni factible ni deseable.

Un segundo principio del consenso emergente es que debemos invocar un mayor grado de humildad y reconocer que no tenemos todas las respuestas. La investigación y discusión continuada no sólo entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sino en todo el mundo resulta esencial si queremos entender mejor cómo alcanzar nuestras muchas metas.

Referencias

Akerlof, George, William Dickens, y George Perry, (1996), The Macroeconomics of Low Inflation. Brookings Papers on Economic Activity 1, 1–76.

Alesina, Alberto, y Larry Summers, (1993), «Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence», en Journal of Money Credit and Banking, 25 (2), May.

- Ashenfelter, Orley y Alan Krueger**, (1994), «Estimates of Economic Returns to Schooling from a New Sample of Twins», en American Economic Review (December).
- Barro, Robert**, (1974), «Are Government Bonds Net Wealth?», en Journal of Political Economy, 81 (6), 1095–1117.
- _____. (1997). Determinants of Economic Growth. Cambridge: MIT Press.
- Blanchard, Olivier y Larry Summers**, (1986), «Hysteresis and the European Unemployment Problem» en Stanley Fischer (ed.) NBER Macroeconomics Annual, Vol. 1, Cambridge, MIT Press.
- Bruno, Michael**. (1993). Crisis, Stabilization, and Economic Reform: Therapy by Consensus, Oxford, Clarendon Press.
- Bruno, Michael y William Easterly**, (1996), «Inflation and Growth: In Search of a Stable Relationship», en Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 78 (3), 139-46.
- Caprio, Gerard**, (1997), “Safe and Sound Banking in Developing Countries: We’re Not in Kansas Anymore”, en Research in Financial Services: Private and Public Policy, 9, 79–97.
- Caprio, Gerard y Daniela Klingebiel**, (1996), “Bank Insolvencies: Cross-Country Experience”, en World Bank Policy Research Working Paper 1620. Washington, DC, World Bank
- _____, (1997), “Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?”, en Michael Bruno y Boris Pleskovic (eds.), Annual World Bank Conference on Development Economics (1996), Washington, DC, World Bank.
- Caves, Douglas y Laurits Christensen**. (1980), “The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads”, en Journal of Political Economy, 88 (5), 958–976.
- Demirgüç-Kunt, Asli y Enrica Detragiache**, (1997), “The Determinants of Banking Crises: Evidence from Industrial and Developing Countries”, en World Bank Policy Research Working Paper 1828, Washington, DC, World Bank.
- Easterly, William y Stanley Fischer**, (1990), “The Economics of the Government Budget Constraint”, en World Bank Research Observer, 5 (2), 127-142, Washington DC, World Bank.

- Easterly, William, Carlos Rodriguez y Klaus Schmidt-Hebbel** (eds.), (1994), Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance, Washington DC, World Bank.
- Edlin, Aaron y Joseph E. Stiglitz**, (1995), "Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies", en American Economic Review, 85 (5), 1301–1312.
- Fischer, Stanley**, (1993), "The Role of Macroeconomic Factors in Growth", en Journal of Monetary Economics, 32, 485–512.
- Greenwald, Bruce y Joseph E. Stiglitz**, (1986), "Externalities in Markets with Imperfect Information and Incomplete Markets", en Quarterly Journal of Economics, 101 (May), 229–264.
- _____, (1988), "Examining Alternative Macroeconomic Theories", en Brookings Papers on Economic Activity, 1, 207–270.
- _____, (1992), "Information, Finance and Markets: The Architecture of Allocative Mechanisms", en Industrial and Corporate Change, 1 (1), 37–63.
- _____, (1993a), "Financial Market Imperfections and Business Cycles", en Quarterly Journal of Economics, 108 (1), 77–114.
- _____, (1993b), "New and Old Keynesians", Journal of Economic Perspectives, 7 (1), 23–44.
- Isham, Jonathan, Deepa Narayan y Lant Pritchett**, (1995), "Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data", en World Bank Economic Review, 9 (2), 175-200, Washington DC, World Bank.
- Kane, Thomas y Cecilia Rouse**, (1995), "Labor Market Returns to Two- and Four-Year College: Is a Credit a Credit and Do Degrees Matter?", en American Economic Review, 85 (3), 600–614.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer y David N. Weil**, (1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth" en Quarterly Journal of Economics, 107, 2 (May), 407-437.
- Nadiri, Ishaq**, (1993), "Innovations and Technological Spillovers", en NBER Working Paper 4423, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.
- Pannier, Dominique** (ed.), (1996), Corporate Governance of Public Enterprises in Transitional Economies, World Bank Technical Paper 323, Washington, DC, World Bank.

- Pritchett, Lant**, (1997), Patterns of Economic Growth: Hills, Plateaus, Mountains, Cliffs, and Plains, World Bank Policy Research Department, Washington, DC.
- Psacharopoulos, George**, (1994), "Returns to Investment in Education: A Global Update", en World Development, 22 (9), 1325-1343.
- Rey, Patrick y Joseph E. Stiglitz**, (1993), "Short-term Contracts as a Monitoring Device", en NBER Working Paper 4514, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.
- Sappington, David y Joseph E. Stiglitz**, (1987), "Privatization, Information and Incentives", en Journal of Policy Analysis and Management, 6 (4), 567–582.
- Shleifer, Andrei y Robert Vishny**, (1989), "Management Entrenchment: The Case of Manager-Specific Investments", en Journal of Financial Economics, 25 (1), 123–139.
- Slovic, Paul, Mark Layman y James Flynn**, (1993), "Perceived Risk, Trust, and Nuclear Waste: Lessons from Yucca Mountain", en R. Dunlap, M. Kraft y E. Rosa. Durham (eds.), Public Reactions to Nuclear Waste, NC: Duke University Press.
- Solow, Robert**, (1957), «Technical Change and the Aggregate Production Function», en Review of Economics and Statistics (August).
- Stiglitz, Joseph E.**, (1989), «The Economic Role of the State: Efficiency and Effectiveness», en A. Heertje, The Economic Role of the State, Londres, Basil Blackwell y Bank Insinger de Beaufort NV.
- _____, (1993), "The Role of the State in Financial Markets", en Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics 1993, Washington, DC, World Bank.
- _____, (1994a), "Endogenous Growth and Cycles", en Y. Shionoya y M. Perlman (eds.), Innovation in Technology, Industries, and Institution, Ann Arbor, Mich., University of Michigan Press.
- _____, (1994b), Whither Socialism?, Cambridge, Mass., MIT Press.
- _____, (1996), "Some Lessons of the East Asian Miracle", en World Bank Research Observer, 11 (2), 151–177.
- _____, (1997a), "Central Banking in a Democratic Society", The Tinbergen Lecture.

- _____, (1997b), "Dumping on Free Trade: The U.S. Import Trade Laws", en Southern Economic Journal, 64 (2), 402-424.
- _____, (1997c), "Reflections on the Natural Rate Hypothesis", en Journal of Economic Perspectives, 11 (1), 3-10.
- _____, (1998), "The Role of International Institutions in the Current Global Economy", Speech to the Council on Foreign Relations in Chicago, February 27, 1998.
- Thurow, Lester**, (1985), The Zero-Sum Solution: Building a World-Class American Economy, New York, Simon and Schuster.
- United States Council of Economic Advisers**, (1997), Economic Report of the President 1997. Washington, DC, Government Printing Office.
- United States Environmental Protection Agency**, (1987), Unfinished Business: A Comparative Assessment of Environmental Problems, Washington, DC, Government Printing Office.
- Vickers, John y George Yarrow**, (1988), Privatization: An Economic Analysis. Cambridge, MIT Press.
- Williamson, John**, (1990), "What Washington Means by Policy Reform", en John Williamson (ed.), Latin American Adjustment: How Much Has Happened?. Washington DC, Institute for International Economics.
- Willis, Robert**. (1986). "Wage Determinants: A Survey and Reinterpretation of Human Capital Earnings Functions", en Orley Ashenfelter y Richard Layard (eds.), Handbook of Labor Economics Volume I, Amsterdam, Elsevier Science Publishers/North-Holland.
- World Bank**, (1993), The East Asian Miracle, New York, Oxford University Press.
- _____, (1997a), China 2020, Washington DC.
- _____, (1997b), Global Economic Prospects and the Developing Countries, Washington, DC.
- _____, (1997c), World Development Report 1997: The State in a Changing World, New York, Oxford University Press.

_____, (1997d), World Development Indicators 1997, Washington DC.
Young, Alwyn, (1994), "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience" en Quarterly Journal of Economics, 110 (August), 641-680.