
LO QUE APRENDÍ DE LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL

Joseph Stiglitz

Profesor de Economía en la Universidad de Stanford (en licencia) y miembro de la Brookings Institution. Entre 1997 y 2000, fue economista principal y vicepresidente del Banco Mundial. Fue presidente del Consejo de Asesores Económicos entre 1993 y 1997.

La reunión del Fondo Monetario Internacional que se realizará en Washington, D. C. la próxima semana atraerá a muchos de los manifestantes que se opusieron a la Organización Mundial de Comercio el otoño pasado en Seattle. Dirán que el FMI es arrogante. Dirán que el FMI no escucha realmente a los países en desarrollo a los que supuestamente ayuda. Dirán que el FMI actúa en secreto y no acepta la responsabilidad democrática. Dirán que los "remedios" económicos del FMI suelen empeorar las cosas, que transforman los declives económicos en recesiones y las recesiones en depresiones.

Y tendrán algo de razón. Fui economista principal del Banco Mundial desde 1996 hasta noviembre pasado, durante la más grave crisis económica mundial ocurrida en medio siglo. Vi cómo respondió el FMI, en asociación con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Y quedé asombrado.

La crisis económica mundial empezó en Tailandia, el 2 de julio de 1997. Los países del Este Asiático perdieron lo que habían alcanzado en tres décadas milagrosas: los ingresos se elevaron, la salud mejoró, la pobreza se redujo drásticamente. El alfabetismo no sólo llegó a ser universal sino que muchos de esos países superaban a los Estados Unidos en las pruebas internacionales de ciencias y matemáticas. Algunos no habían sufrido un solo año de recesión en treinta años.

Pero ya se habían sembrado las semillas de la calamidad. A comienzos de los años noventa, los países del Este Asiático liberalizaron sus mercados financieros y de capitales, no porque necesitaran atraer más fondos (las tasas de ahorro ya eran del 30 por ciento o más) sino debido a presiones

internacionales, incluida la del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Estas transformaciones atrajeron una plétora de capitales de corto plazo, es decir, del tipo de capitales que buscan el máximo rendimiento en el día, la semana o el mes siguientes, en contraste con la inversión de largo plazo en fábricas y cosas semejantes. En Tailandia, este capital de corto plazo alimentó un *boom* insostenible de la finca raíz. Y, como ha aprendido dolorosamente la población de todo el mundo (incluida la norteamericana), toda burbuja especulativa en finca raíz estalla con el paso del tiempo, a menudo con consecuencias desastrosas. Así como el capital entra súbitamente, también sale súbitamente. Y, cuando todos tratan de sacar su dinero al mismo tiempo, se crea un problema económico. Un grave problema económico.

La última serie de crisis financieras había ocurrido en América Latina en los años ochenta, cuando los enormes déficit públicos y las políticas monetarias laxas llevaron a una inflación galopante. Allí, el FMI impuso correctamente la austeridad fiscal (presupuestos equilibrados) y políticas monetarias más estrictas, y exigió que los gobiernos adoptaran esas políticas como condición previa para recibir su ayuda. De modo que el FMI impuso las mismas exigencias a Tailandia en 1997. La austeridad, decían los dirigentes del fondo, restablecerá la confianza en la economía tailandesa. Cuando la crisis se extendió a otros países del Este Asiático —y como evidencia del fracaso de la política recomendada— el FMI apenas pestañeó, y recetó la misma medicina a cada nación enferma que se presentaba ante sus puertas.

Yo pensaba que esto era un error. En primer lugar, a diferencia de los países latinoamericanos, los países del Este Asiático ya tenían excedentes presupuestales. En Tailandia, el gobierno tenía excedentes tan altos que en realidad estaba secando la economía impidiendo muchas inversiones necesarias en educación y en infraestructura, tan esenciales para el crecimiento económico. Y, además, los países del Este Asiático ya habían adoptado políticas monetarias estrictas: la inflación era baja y disminuía (en Corea del Sur, por ejemplo, la inflación se mantenía a un muy respetable cuatro por ciento). El problema no era un gobierno imprudente, como en América Latina; el problema era un sector privado imprudente, por ejemplo, todos aquellos banqueros y prestatarios que apostaron a la burbuja de la finca raíz.

Temía que, en tales circunstancias, las medidas de austeridad no reactivaran las economías del Este Asiático sino que las hundieran en la recesión o aun en la depresión. Las altas tasas de interés podían arrasar con las

empresas muy endeudadas del Este Asiático, y causar más quiebras e incumplimientos. La reducción de los gastos del gobierno sólo contraería aún más la economía.

De modo que empecé a promover un cambio de política. Hablé con Stanley Fischer, antiguo y distinguido profesor de economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts y antiguo economista principal del Banco Mundial, que se había convertido en el primer director delegado del FMI. Me reuní con los economistas del Banco Mundial que podían tener contactos o influencia en el FMI, y los animé para que hicieran todo lo que pudieran para modificar la posición de la burocracia del FMI.

Fue fácil convencer de mi análisis a la gente del Banco Mundial; cambiar la mentalidad del FMI fue prácticamente imposible. Por ejemplo, cuando hablé con los funcionarios más antiguos del FMI para explicarles que las altas tasas de interés podían incrementar las quiebras y con ello dificultar aún más el restablecimiento de la confianza en las economías del Este Asiático, al principio se rehusaron. Luego, después de que no pudieron dar un contraargumento eficaz, recurrieron a otra respuesta: que entendiera las presiones que ejercía la junta de directores ejecutivos del FMI: el grupo —nombrado por los ministros de finanzas de los países industriales avanzados— que aprueba todos los préstamos del FMI. El sentido era claro. La junta se inclinaba a ser aún más severa; y esas personas realmente ejercían una influencia moderadora. Mis amigos que eran directores ejecutivos dijeron que eran ellos los que recibían presiones. Eso era enloquecedor, no sólo porque era difícil detener la inercia del FMI sino porque, con todo lo que se hacía a puerta cerrada, era imposible saber quiénes eran los obstáculos reales para el cambio. ¿El personal presionaba a los directores ejecutivos o los directores ejecutivos al personal? Aún no lo sé con toda certeza.

Por supuesto, en el FMI todos me aseguraron que serían flexibles: si sus políticas realmente resultaban demasiado contraccionistas y llevaban a las economías del Este Asiático a una recesión más profunda de la necesaria, las revertirían. Esto me dio escalofríos. Una de las primeras lecciones que los economistas enseñan a sus estudiantes de posgrado es la importancia de los rezagos: se requieren entre 12 y 18 meses para que una modificación de la política monetaria —subir o bajar las tasas de interés— surta todos sus efectos. Cuando trabajé en la Casa Blanca como presidente del Consejo de Asesores Económicos, dedicábamos toda nuestra energía a prever la situación de la economía en el futuro para saber

qué políticas podíamos recomendar en el presente. Jugar a las adivinanzas era el colmo de la locura. Y eso era justamente lo que proponían los funcionarios del FMI.

No me debería haber sorprendido. Al FMI le gusta manejar sus asuntos sin que los de afuera le hagan demasiadas preguntas. En teoría, el fondo respalda las instituciones democráticas de los países que reciben su ayuda. En la práctica, socava el proceso democrático imponiendo sus políticas. Oficialmente, por supuesto, el FMI no “impone” nada. “Negocia” las condiciones para prestar ayuda. Pero en las negociaciones, el poder está en un solo lado, el FMI, y el fondo rara vez deja tiempo suficiente para construir un consenso amplio e incluso para hacer consultas con el parlamento o la sociedad civil. A veces, el FMI suprime del todo cualquier pretensión de transparencia y negocia convenios secretos.

Cuando el FMI decide ayudar a un país, despacha una “misión” de economistas. Esos economistas suelen carecer de experiencia en el país; es mucho más probable que tengan conocimiento de primera mano de los hoteles de cinco estrellas que de los pueblos que circundan sus campos. Trabajan duro, revisan números hasta muy entrada la noche. Pero su tarea es imposible. Tienen que elaborar un programa coherente que tenga en cuenta las necesidades del país en unos días o, a lo sumo, en unas pocas semanas. Sobra decir que el masajeo de las cifras no proporciona una idea adecuada de la estrategia de desarrollo de un país. Aun peor, el masajeo de las cifras no siempre es adecuado. Los modelos matemáticos que usa el FMI suelen ser erróneos o desactualizados. Los críticos acusan a la institución de imponer a la economía moldes para cortar galletas, y tienen razón. Sabemos que algunas misiones fabrican el borrador del informe antes de visitar el país. He escuchado la historia de un infortunado incidente en el que los miembros de una misión cortaron extensas secciones del informe de un país y las copiaron en el de otro país. La cosa podría haber quedado así, excepto que no les funcionó la función de “busque y remplace” del procesador de palabras y el nombre del país original se coló en muchos párrafos ¡Qué vergüenza!

No es justo decir que los economistas del FMI no se preocupan por los ciudadanos de los países en desarrollo. Pero los ancianos que nombran el personal del fondo —y son abrumadoramente ancianos— actúan como si cargaran sobre sus espaldas al hombre blanco de Rudyard Kipling. Los expertos del FMI creen que son más inteligentes, más educados y menos politizados que los economistas de los países que visitan. De hecho, los

dirigentes económicos de esos países son bastante buenos y en muchos casos más inteligentes o mejor educados que el personal del FMI, que suele estar conformado por estudiantes de tercera categoría de las universidades de primera categoría (créanme: he enseñado en la Universidad de Oxford, en el MIT, en la Universidad de Stanford, en la Universidad de Yale y en la Universidad de Princeton, y el FMI casi nunca ha podido reclutar a ninguno de los mejores estudiantes). El verano pasado dicté en China un seminario sobre política competitiva en telecomunicaciones. Al menos tres economistas chinos que se encontraban entre los asistentes hicieron preguntas tan elaboradas como las que habrían hecho los economistas mejor preparados de Occidente.

Con el paso del tiempo, mi frustración aumentó (se podría pensar que puesto que el Banco Mundial estaba aportando literalmente miles de millones de dólares a los paquetes de salvamento, se escucharían sus puntos de vista. Pero fueron ignorados tan resueltamente como los de la población de los países afectados). El FMI pretendía que lo único que pedía a los países del Este Asiático era que equilibraran su presupuesto en un período de recesión. ¿Lo único? ¿Acaso la administración Clinton no había librado una gran batalla con el Congreso para impedir la enmienda del presupuesto equilibrado en este país? ¿Y acaso el argumento básico de la administración no fue que, frente a la recesión, se requería algún gasto deficitario? Esto es lo que yo y muchos otros economistas habíamos estado enseñando a nuestros estudiantes de posgrado durante sesenta años. Con franqueza, un estudiante que diera la respuesta del FMI a la pregunta “¿cuál debe ser la política fiscal de Tailandia para enfrentar una recesión económica?” habría sacado F en el examen.

Cuando la crisis se extendió a Indonesia, me preocupé aún más. Las nuevas investigaciones del Banco Mundial mostraban que la recesión en ese país étnicamente dividido podía desatar todo tipo de disturbios sociales y políticos. De modo que a finales de 1997, en una reunión de ministros de finanzas y de directores de bancos centrales en Kuala Lumpur, presenté una declaración cuidadosamente preparada por el Banco Mundial: sostenía que el programa monetario y fiscal excesivamente contraccionista podría provocar desórdenes políticos y sociales en Indonesia. De nuevo, el FMI se mantuvo en sus trece. El director del fondo, Michel Camdessus, repitió lo que había dicho en público: que el Este Asiático debía apretarse el cinturón, como hizo México. Y añadió que, pese a los sufrimientos de corto plazo, México resurgió fortalecido después de esa experiencia.

Pero ésta era una analogía absurda. México no se recuperó porque el FMI lo haya obligado a fortalecer su débil sistema financiero, que siguió siendo débil varios años después de la crisis. Se recuperó debido al ascenso de las exportaciones a Estados Unidos, que aumentaron gracias al auge económico de Estados Unidos y al TLC. En cambio, el principal socio comercial de Indonesia era el Japón, que en ese entonces, y aún hoy, estaba en recesión. Además, Indonesia era política y socialmente más explosiva que México, y con una historia de conflictos étnicos más profundos. El resurgimiento de esos conflictos produciría una fuga masiva de capitales (que se facilitaba con la supresión de las restricciones a los flujos de dinero alentada por el FMI). Pero ninguno de estos argumentos se tuvo en cuenta. El FMI presionó aún más y exigió reducir el gasto del gobierno. Y se eliminaron los subsidios a los bienes de consumo básicos, como alimentos y combustibles, en el mismo momento en que las políticas contraccionistas llevaban a que esos subsidios fueran desesperadamente más necesarios que nunca.

En enero de 1998, las cosas se pusieron tan mal que el vicepresidente del Banco Mundial para el Este Asiático, Jean Michel Severino, recurrió a la temida palabra *r* ("recesión") y a la palabra *d* ("depresión") para describir el desastre económico de Asia. Lawrence Summers, entonces secretario delegado del Tesoro, amonestó a Severino por hacer que las cosas parecieran peores de lo que eran, ¿pero de qué otra manera describir lo que estaba sucediendo? La producción de algunos de los países afectados cayó el 16 por ciento o más. La mitad de las empresas de Indonesia estaban en bancarrota o cerca de ella, y, en consecuencia, el país ni siquiera podía aprovechar las oportunidades de exportación originadas por la reducción de las tasas de cambio. El desempleo se disparó, aumentó en cerca de diez veces, y los salarios reales se desplomaron, en países que básicamente no cuentan con redes de seguridad. El FMI no sólo no estaba restableciendo la confianza económica en el Este Asiático sino que estaba deteriorando el tejido social de la región. Y entonces, en la primavera y el verano de 1998, la crisis se extendió más allá del Este Asiático para alcanzar al país más explosivo de todos: Rusia.

La catástrofe de Rusia compartía algunas características básicas de la catástrofe del Este Asiático, sin excluir el papel que jugaron las políticas del FMI y del Tesoro de los Estados Unidos para desencadenarla. Pero, en Rusia, se había iniciado mucho antes. Después de la caída del muro de Berlín, aparecieron dos escuelas de pensamiento sobre la transición de Rusia a una economía del mercado. Una de ellas, a la que yo pertenecía,

estaba conformada por un conjunto de expertos en la región, y de ganadores del Premio Nobel como Kenneth Arrow y otros. Este grupo subrayaba la importancia de la infraestructura institucional de la economía del mercado: desde las estructuras legales que hacen cumplir los contratos hasta las estructuras de regulación que hacen funcionar el sistema financiero. Arrow y yo habíamos participado en el grupo de la Academia Nacional de Ciencias que, una década antes, había discutido con los chinos su estrategia de transición. Subrayábamos la importancia de fomentar la competencia —en vez de privatizar simplemente las industrias de propiedad del Estado— y proponíamos una transición más gradual a la economía de mercado (aunque estábamos de acuerdo en que a veces se necesitan medidas más fuertes para combatir la hiperinflación).

El segundo grupo estaba conformado ante todo por macroeconomistas cuya fe en el mercado no iba acompañada del conocimiento de las sutilezas de sus fundamentos, es decir, de las condiciones necesarias para que opere eficientemente. En general, estos economistas tenían pocos conocimientos de la historia o de los detalles de la economía rusa y no creían que les fueran necesarios. La gran fortaleza, y la debilidad última, de las doctrinas económicas en las que creían era que esas doctrinas son o se supone que son universales. Las instituciones, la historia y aun la distribución de ingreso simplemente no importan. Los buenos economistas conocen las verdades universales y pueden ver más allá del conjunto de hechos y detalles que ocultan esas verdades. Y la verdad universal es que la terapia de choque funciona para los países en transición a la economía del mercado: cuanto más fuerte es la medicina (y más dolorosa la reacción) más rápida es la recuperación. Ese es más o menos el argumento.

Desgraciadamente para Rusia, esta última escuela ganó el debate en el Departamento del Tesoro y en el FMI. O, para ser más preciso, el Departamento del Tesoro y el FMI se aseguraron de que no hubiera un debate abierto y procedieron ciegamente a lo largo de la segunda vía. No se consultó a quienes se oponían a esta vía o no se los consultó durante mucho tiempo. En el Consejo de Asesores Económicos, por ejemplo, había un economista muy inteligente, Peter Orszag, que había sido asesor del gobierno ruso y había trabajado con muchos de los economistas jóvenes que llegaron a cargos de influencia. Era, justamente, el tipo de persona cuya experiencia y conocimientos requerían el Tesoro y el FMI. Sin embargo, quizás sabía demasiado, y casi nunca lo consultaron.

Todos sabemos lo que pasó después. En las elecciones de diciembre de 1993, los electores rusos dieron una fuerte zorra a los reformadores, una

zurra de la que aún no se han recuperado. Strobe Talbott, que entonces estaba a cargo de los aspectos no económicos de la política de Rusia, admitió que Rusia había recibido “demasiados choques y muy poca terapia”. Y todos esos choques no lograron que en Rusia se estableciera una verdadera economía de mercado. La rápida privatización que el FMI y el Departamento del Tesoro exigieron a Moscú llevó a que un pequeño grupo de oligarcas obtuviera el control de los activos del Estado. El FMI y el Tesoro restablecieron los incentivos económicos en Rusia, muy bien, pero de manera incorrecta. Prestando insuficiente atención a la infraestructura institucional que haría posible el florecimiento de la economía de mercado —y facilitando los flujos de capital hacia dentro y fuera de Rusia— el FMI y el Tesoro pusieron las bases para el pillaje de los oligarcas. Mientras que el gobierno carecía de dinero para pagar a los pensionados, los oligarcas enviaban el dinero que obtenían con la apropiación de los activos y la venta de los preciosos recursos nacionales del país a sus cuentas bancarias de Chipre o Suiza.

Los Estados Unidos estaban implicados en estos pavorosos acontecimientos. A mediados de 1998, Summers, luego de ser nombrado sucesor de Robert Rubin como secretario del Tesoro, hizo un despliegue público de apariciones con Anatoly Chubais, el principal arquitecto de la privatización de Rusia. Con ello, los Estados Unidos daban la impresión de que se alineaban con las fuerzas que empobrecieron a la población rusa. No importaba que el sentimiento antinorteamericano se extendiera como un incendio que arrasa la pradera.

Al comienzo, no obstante el reconocimiento de Talbott, los verdaderos creyentes del Tesoro y del FMI continuaron insistiendo en que el problema no era demasiada terapia sino muy poco choque. Pero, a mediados de los años noventa, la economía rusa continuó su implosión. La producción se redujo a la mitad. Mientras que sólo el dos por ciento de la población vivía en la pobreza a finales del triste período soviético, con la “reforma” las tasas de pobreza se remontaron a casi el 50 por ciento, y más de la mitad de los niños rusos viven por debajo de la línea de pobreza. Sólo hasta hace poco el FMI y el Tesoro admitieron que habían subvalorado esa terapia, aunque ahora insisten en que lo dijeron desde el principio.

Rusia hoy vive una situación desesperada. Los altos precios del petróleo y la depreciación del rublo por largo tiempo aplazada han contribuido a cierta recuperación. Pero los niveles de vida se mantienen muy por debajo del nivel de comienzos de la transición. El país está asolado por una

gran desigualdad, y la mayoría de los rusos, amargados por esa experiencia, han perdido la confianza en el libre mercado. Una caída significativa de los precios del petróleo revertiría cualquier pequeño avance que se haya conseguido.

El Este Asiático está en mejor situación, aunque todavía lucha por recuperarse. Cerca del 40 por ciento de los préstamos de Tailandia siguen pendientes; Indonesia aún continúa sumida en una profunda recesión. Las tasas de desempleo son todavía muy distantes de las que había antes de la crisis, incluso en Corea, el país del Este Asiático de mejor desempeño. Los animadores del FMI afirman que la terminación de la recesión es un testimonio de la efectividad de las políticas de su entidad. Un sin sentido. Toda recesión termina en algún momento. Todo lo que hizo el FMI fue hacer que las recesiones del Este Asiático fueran más profundas, más prolongadas y más dolorosas. De hecho, Tailandia, que siguió más literalmente las prescripciones del FMI, ha tenido un peor desempeño que Malasia y Corea del Sur, que adoptaron caminos más independientes.

A menudo me preguntan por qué personas tan inteligentes —e incluso brillantes— pueden haber formulado políticas tan malas. Una razón es que estas personas inteligentes no estaban usando una economía inteligente. Una y otra vez me desanimé al ver cómo eran de anticuados y tan poco sintonizados con la realidad los modelos que empleaban los economistas de Washington. Por ejemplo, algunos fenómenos microeconómicos, como las bancarrotas y el temor al incumplimiento, fueron esenciales en las crisis del Este Asiático. Pero los modelos macroeconómicos que se usaban para analizar esas crisis normalmente no tenían ningún microfundamento, de modo que no tuvieron en cuenta las bancarrotas.

Pero la mala economía sólo era un síntoma del problema real: el secreto. Es más probable que las personas inteligentes hagan cosas estúpidas cuando se encierran en sí mismas y se aíslan de la crítica y de los consejos del exterior. Si algo he aprendido en el gobierno es que la apertura es mucho más esencial en los dominios donde parece ser más importante la técnica especializada. Si el FMI y el Tesoro hubieran propiciado un mayor escrutinio, su locura se habría hecho mucho más clara mucho antes. Algunos críticos de derecha, como Martin Feldstein, presidente del Consejo de Asesores Económicos de Reagan, y George Shultz, secretario de Estado de Reagan, se unieron a Jeff Sachs, Paul Krugman y a mí en la condena de esas políticas. Pero, dado que el FMI insistía en que sus políticas estaban más allá de las críticas —y sin ninguna estructura institucional para hacer que les preste atención— nuestras críticas eran de poca

utilidad. Y lo que es más aterrador, se mantuvo en la oscuridad incluso a los críticos internos, en particular a quienes tenían responsabilidad democrática directa. El Departamento del Tesoro es tan arrogante con sus análisis y prescripciones económicas que suele mantener un control rígido —demasiado rígido— aun sobre lo que percibe el presidente.

La discusión abierta habría planteado profundos interrogantes que aún hoy reciben poca atención en la prensa norteamericana: ¿En qué medida el FMI y el Departamento del Tesoro impulsaron políticas que contribuyeron a aumentar la volatilidad económica mundial? (el Tesoro impulsó la liberalización en Corea en 1993, pese a la oposición del Consejo de Asesores Económicos. El Tesoro ganó la batalla interna en la Casa Blanca, pero Corea, y el mundo, pagó un alto precio). ¿Algunas de las severas críticas del FMI a Asia Oriental intentaban desviar la atención de la propia culpabilidad de esa entidad? Y aún más importante, ¿Estados Unidos —y el FMI— impulsó esas políticas porque creía que esas políticas ayudarían al Este Asiático o porque beneficiarían a los intereses financieros de los Estados Unidos y del mundo industrial avanzado? Y si creíamos que nuestras políticas estaban ayudando al Este Asiático, ¿dónde estaba la evidencia? Como participante en esos debates, quise ver la evidencia. Y no había ninguna.

Desde el final de la guerra fría, se ha concentrado un enorme poder en manos de personas encargadas de pregonar el evangelio del mercado en los rincones más alejados del planeta. Estos economistas, burócratas y funcionarios actúan en nombre de los Estados Unidos y de los demás países industriales avanzados, y sin embargo hablan un lenguaje que pocos ciudadanos corrientes entienden y que pocos formuladores de política se preocupan por traducir. Hoy, la política económica es quizás la parte más importante de la interacción de Estados Unidos con el resto del mundo. Y, no obstante, la cultura de la política económica internacional de la democracia más poderosa del mundo no es democrática.

Esto es lo que intentarán decir los manifestantes que protestarán la próxima semana contra el FMI. Por supuesto, las calles no son el mejor lugar para discutir estos problemas tan complejos. Algunos de los manifestantes no están más interesados en el debate abierto que los funcionarios del FMI. Y no todo lo que digan los manifestantes es correcto. Pero si las personas a las que confiamos el manejo de la economía mundial —en el FMI y en el Departamento del Tesoro— no empiezan un diálogo y toman las críticas a pecho, las cosas continuarán yendo muy, muy mal. Lo he visto suceder.