

Políticas económicas internacionales y crisis global*

Manfred Bienefeld
Profesor, Universidad de Carleton
Canadá

1. Enfoques teóricos de las políticas económicas internacionales a finales de siglo

¿Cómo entender las metodologías económicas? La motivación principal de esta reflexión surge de la reciente proliferación de prescripciones basadas en teorías o modelos económicos, especialmente modelos de Equilibrio General, que no pueden legítimamente ser usados en apoyo de dichas políticas.

El mal uso de la economía distorsiona, dramáticamente, el proceso de las políticas económicas, especialmente cuando tales distorsiones favorecen de manera sistemática una "mayor desregulación de los mecanismos de mercado".

Desafortunadamente, por la naturaleza superficial y "técnica" de este tipo de análisis económico, el mal uso de la economía se protege de cualquier crítica

* (N. del D.) El texto que se presenta a continuación está constituido por los resúmenes de las ponencias que el profesor Bienefeld presentó a los asistentes del Seminario taller *Enfoques teóricos de las políticas económicas internacionales a finales de siglo y De la crisis asiática a la crisis global: implicaciones para los formuladores de políticas*. Este seminario fue ofrecido por el Instituto de Estudios Políticos y por la Oficina de Relaciones Internacionales de la Universidad de Antioquia, en noviembre de 1998. El título y los intertítulos fueron adaptados para su presentación en la revista.

proveniente de los no economistas, a quienes se les descalifica y desecha por su inhabilidad para penetrar la densa neblina matemática. Y, aunque muchos de los más eminentes economistas del mundo han disentido tajantemente con estas malas prácticas, sus voces han sido ahogadas por la fiera perseverancia de quienes prefieren comerciar con esta devaluada moneda porque les paga llegar a conclusiones que sirven a los ricos y poderosos.

En este aparte quiero examinar las razones fundamentales por las cuales las prescripciones económicas no pueden legítimamente ser derivadas del “*modelo precio-subasta*” (también conocido como el “*modelo de competencia perfecta*”), que constituye el fundamento de la economía del bienestar moderna. La “*economía positiva*”, la cual afirma que los presupuestos de los modelos no importan, se sostiene y cae dependiendo de su habilidad para falsificar hipótesis aún a contrapelo de los hechos, dado que las condiciones en que se presentan dichas hipótesis no se pueden especificar con precisión.

Los intentos por superar las limitaciones de un modelo de competencia perfecta, relajando uno o más de sus presupuestos, conducen de inmediato a resultados extremadamente inestables e indeterminados. Estos resultados dejan de ser únicos y empiezan a depender de circunstancias cambiantes -económicas y no económicas- con frecuencia no definibles y que requieren del concurso de otras disciplinas para su análisis.

Una clara comprensión de estas realidades nos obliga a aceptar las conclusiones de los economistas del “nuevo institucionalismo”, como Douglass North, quienes rechazan los presupuestos centrales del modelo neoclásico y colocan el eje del análisis en un terreno completamente diferente. Exploran un terreno donde las leyes de la historia y los modelos tienen un mínimo papel que jugar.

Al llegar a este terreno metodológico es importante entender que los “nuevos institucionalistas” no están solos. En realidad han llegado tardíamente. Mucho antes que ellos este terreno fue ocupado por economistas clásicos, por la Escuela Austríaca de Hayek y Schumpeter y por muchas versiones de la Economía Política, desde las versiones marxistas hasta lo que Mishan llama “*economía política personal*”.

La vida es ruda en este campo de batalla, porque casi cualquier cosa es aceptable o marcha cuando uno se ve forzado a tratar con un mundo real infinitamente complejo. El escape hacia una “teoría fácil” que trata con “mundos manejables creados mediante la simplificación de supuestos” no es

ya posible. Como resultado, las respuestas a las que se llega son más inciertas, contingentes y siempre ostensiblemente teñidas o matizadas por “el punto de vista” del analista.

Para algunos esto resulta inaceptable. Califican a estos analistas de “no científicos” porque no son rigurosos y porque no pueden obtener los mismos resultados, dadas unas condiciones determinadas. Pero esta crítica es simplemente insostenible ya que su definición de “ciencia” es un ejercicio vacío y sin significado que nos dice muy poco del mundo y sí mucho de la gente que se involucra en este tipo de estilizados ejercicios.

Este tipo de ejercicios son, precisamente, los que originaron el *Consenso de Washington*, ese conjunto de conclusiones neoliberales de las que se decía abierta y ampliamente que fueron establecidas “más allá de cualquier duda razonable” durante los años ochenta. Pero eventos recientes han demostrado que este “consenso” era bastante espurio. En verdad, hay que estar de acuerdo con Krugman cuando afirma que “lo verdaderamente sorprendente es como este consenso llegó a ser establecido, dada la poca evidencia existente en su favor”.

Pero las consecuencias de los errores que se cometieron durante la vigencia del consenso fueron reales y extremadamente penosas. Y estos errores han sido reconocidos casi en todas partes.

Pero una vez que abandonamos este “consenso” así como las prescripciones basadas en una “mala teoría”, debemos intentar llegar a una mejor comprensión basada en la evidencia histórica. Y cuando buscamos hacerlo, llegamos a conclusiones asombrosas aún cuando inciertas y también disputadas. Mas no son estas conclusiones las que los formuladores de políticas tienen que usar como base para sus decisiones. No hay una mejor alternativa. Y ¿qué es lo que la evidencia sugiere una vez que dejamos de ver a través del estilizado modelo que predetermina nuestras conclusiones?

2. De la crisis asiática a la crisis global: implicaciones para los formuladores de políticas

2.1 ¿La causa de la crisis es el “exceso de liberalización” o un “capitalismo de favoritos y clientelas”?

El Fondo Monetario Internacional, así como otras instituciones y economistas, argumentan que el problema radica en aspectos particulares de Asia, Rusia y

América Latina, tales como la corrupción y la falta de transparencia y que, por tanto, la solución es más liberalización, supervisión y responsabilidad así como un duro ajuste para lograr que las cuentas externas vuelvan a equilibrarse, a saber: restricción fiscal, devaluación y creación de condiciones favorables para la inversión.

Pero esta "receta" para la reforma política viene siendo cuestionada desde diversos ángulos, en gran medida porque no está funcionando, o no se acomoda a los hechos, y por estar sustentada en postulados teóricos endebles. Bajo estas circunstancias, alguien encargado de formular políticas que esté genuinamente preocupado por promover el bienestar público, debe buscar estrategias de menor riesgo, dado que los costos de un error podrían ser literalmente catastróficos, como lo evidencia el caso de Indonesia.

2.2 El argumento del Fondo Monetario Internacional: fortalezas y debilidades

El argumento del FMI está en últimas arraigado en la "hipótesis de los mercados eficientes", el cual sostiene que los mercados financieros desregulados fomentan el bienestar porque eliminan el desperdicio asociado con la "represión financiera", y porque la liberación de los mercados en últimas promueve una mayor estabilidad y niveles más altos de ahorros e inversión.

El argumento sostiene que semejante inestabilidad, que surge por el comportamiento de estos mercados, sólo tiene un impacto limitado sobre la economía real, dado que las ganancias especulativas son contrarrestadas por las pérdidas especulativas, en tanto que la economía real sigue su curso de crecimiento de pleno empleo (o tasa natural de desempleo), porque "las expectativas racionales" permiten a los inversionistas ver a través de la neblina que se ha creado por los excesos especulativos tal y como se presentan.

Cuando las primeras medidas por liberalizar el sector financiero condujeron a resultados desalentadores, el FMI argumentó que ello se debía entender como un "problema secuencial". En otras palabras, el desalentador resultado se debía a que otros mercados como el de bienes y el laboral no habían sido suficientemente desregulados, de manera que "mercados financieros muy flexibles" estaban entrando en contacto con "mercados de bienes y laborales relativamente rígidos". La solución propuesta por el FMI es la de liberalizar esos otros mercados. Y el Fondo fue firme al afirmar que "bajo ninguna circunstancia" estos resultados desalentadores podrían usarse para proponer una nueva regulación de los mercados financieros.

Cuando estos decepcionantes resultados iniciales se multiplicaron y especialmente cuando México, el pupilo estrella del FMI, fue golpeado por la crisis del peso, el argumento del Fondo fue el de que debería haber más transparencia; mayor supervisión de las autoridades monetarias nacionales por parte de las agencias internacionales y mayores “reservas líquidas” para financiar los fondos de emergencia que eventualmente servirían para estabilizar tales situaciones.

Entonces, cuando las economías asiáticas sucumbieron por la inestabilidad financiera, los mismos argumentos fueron utilizados para justificar los “mismos paquetes de rescate”, a saber, grandes fianzas o garantías para los créditos a cambio de fuertes restricciones al gasto doméstico, devaluación y reforma financiera (incluidas “reformas a la banca”). Y lo mismo otra vez cuando Rusia sucumbió y ahora cuando varias economías latinoamericanas (y especialmente Brasil), están a punto de recibir un nuevo “paquete de emergencia”.

Pero ahora que el más prestigioso fondo de inversiones de Norteamérica (Long Term Capital Management) se ha estrellado contra las rocas; y cuando es claro que muchos otros fondos de inversión y bancos muy pronto estarán en dificultades, en tanto que se contraen los indescifrables derivados en un mercado a la baja, nos recuerda a todos, una vez más, que “el apalancamiento obra en ambas direcciones”. El argumento de que el problema central es la falta de transparencia de los mercados asiáticos y latinoamericanos está perdiendo rápidamente credibilidad así como la aseveración de que la respuesta es una mayor desregulación y una mejor regulación preventiva.

De hecho, resulta que los enormes y crecientes mercados de derivados, en los que están tan involucrados los principales países industrializados, no son transparentes; no están sujetos a una efectiva regulación y tienen todas las características del “capitalismo de favoritos”.

Por supuesto que el FMI y el gobierno de Estados Unidos, así como la mayor parte de la industria financiera, todavía afirman tajantemente que las soluciones reguladoras deben darse en el contexto de una continua liberalización. En diciembre de 1997 el Fondo acordó dar los pasos necesarios para reformar su estatuto, adicionando una condición más para ser miembro del FMI, a saber, el requisito de desmontar con el tiempo todo control a los capitales. Esto desvirtúa y contradice los principios sobre los que se creó el Fondo, dado que el acuerdo de *Bretton Woods* fue contundente en afirmar la necesidad de tomar medidas permanentes para el control de capitales, si el mundo quería evitar

repetir la desastrosa experiencia de los veinte y la que le siguió en los inicios de los treinta.

Pero el pedido de “una regulación preventiva o prudencial efectiva” de un sistema financiero global desregulado es no sólo un desatino sino también totalmente irreal. Irónicamente, quienes rechazaron la idea de un impuesto Tobin, o de renovados controles al capital, sobre la base de que no eran factibles en el mundo de hoy, con frecuencia insisten en pedir una “regulación preventiva o prudencial efectiva”, aún cuando ello sea menos realizable.

2.3 Razones para cuestionar el argumento del Fondo Monetario Internacional

La “teoría” sobre la cual basa su argumento el Fondo ha sido calurosamente debatida y cuestionada por teorías económicas racionales igualmente legítimas (Keynes y Minski), las cuales permiten predecir que una excesiva desregulación financiera puede producir peligrosos despilfarros y ciclos de *boom/quiebra* que crean desarreglos masivos en la asignación de recursos, enorme desperdicio y un sufrimiento humano inconmensurable.

La evidencia que asocia tal desregulación con un mejor desempeño económico (o social) es extremadamente débil y cada día lo es todavía más. En tanto que la evidencia que sugiere que la desregulación está asociada con crecientes disparidades en el ingreso, creciente inestabilidad y reducidos ahorros e inversión en la economía real se está volviendo más persuasiva.

El hecho de que la inestabilidad que sacudió a Asia afligiera casi al mismo tiempo a tantos países, es difícil de reconciliar con la aseveración de que las principales “causas” de estas crisis deben encontrarse en debilidades específicas de los sistemas financieros domésticos.

La actual crisis de los fondos de inversión es tan sólo la última de una serie de largas y serias crisis, que empezaron a surgir una vez que los controles del comienzo del sistema de *Bretton Woods* fueron removidos (e ignorados). Estas crisis, que se han agravado con el tiempo y que han afectado tanto al mundo desarrollado como al mundo en desarrollo, sugieren que hay un problema de carácter sistémico que requiere una solución “sistémica”.

Hasta entonces, la resolución de estas crisis va a ser primordialmente determinada por el poder de varios protagonistas, de manera que los países en desarrollo, y especialmente las clases medias y sus pobres, van a aguantar

la principal descarga, seguidas por la clase trabajadora y los sectores públicos de los países industrializados.

Es más, el pedido por una regulación global efectiva está totalmente mal concebido. La regulación es en últimas una “cuestión política” y no técnica. Las preguntas que deben responderse son: ¿quién tiene el derecho de crear crédito? ¿qué riesgos se deben tomar? y ¿quién paga cuando las expectativas sobre las que se basan estas apuestas resultan mal? No hay una respuesta correcta a todas estas preguntas. Hay muchas respuestas pero la que se escoja debe ser legitimada por algún tipo de proceso político. Pero no existe tal proceso político en el nivel global -no podría darse ni sería deseable- al menos que estemos preparados para visualizar un mundo en el que todas las sociedades adopten idénticos valores y prioridades.

Es más, aún por razones técnicas, el pedido de una regulación global no tiene sentido. Tal regulación, si existiera, no podría ser ejercida en el nivel global. Esta tendría que ser llevada a cabo a través de entidades sub-globales, como las naciones, (como es evidente cuando se mira, en la práctica, los intentos por controlar el lavado de dinero). Por consiguiente, un sistema regulatorio internacional (o global) tendría que basarse en fuertes y efectivas unidades “nacionales” y no podría, por tanto, tratarse como una alternativa a la regulación nacional.

· Todo esto significa que los desequilibrios (como la crisis) que los fondos de emergencia del FMI supuestamente deben subsanar, son de naturaleza sistémica y reflejan un comportamiento imprudente que siempre va a ser alentado por la posibilidad de un “rescate”. Kindleberger capta esto bellamente en su comentario de que todos los sistemas de créditos deben, absoluta y rigurosamente, adherir a dos principios si se quiere que funcionen. El primero, es ser absolutamente claros en que si alguien se sobrelimita en semejante sistema, no será rescatado. Y segundo, que cuando muchas instituciones se hayan sobrelimitado o sobre endeudado, al mismo tiempo, deben ser rescatadas o salvadas porque el no hacerlo resultaría catastrófico. El mundo se encuentra ahora en la fase dos de este escenario.

Más aún, la imposición de fuertes medidas deflacionarias sobre las economías de Asia (y de Rusia) es simplemente una desastrosa repetición de las mismas políticas que produjeron la depresión y sobre las que, supuestamente, deberíamos haber sido cautos y sensatos de no volver a repetir nunca más. Todo esto sugiere que debemos buscar nuevas soluciones. Pero ¿dónde buscarlas?

2.4 Las verdaderas lecciones del antes denominado “Milagro del este asiático”.

A quienes ahora argumentan que el colapso asiático era “inevitable”, y no “sorprendente”, porque eran economías capitalistas compinches, corruptas e intervencionistas, se les debe pedir que expliquen cómo fue que estas desastrosas economías fueron tan fenomenalmente exitosas durante tantas décadas; e incluían a los únicos países que tuvieron el único desarrollo genuino en los últimos cincuenta años; fueran aclamadas hasta poco antes de su “colapso” como los “modelos” a seguir por las mismas personas que ahora las denuncian.

La verdad es que estas economías fueron verdaderamente exitosas. Y su éxito nos debería recordar que “el desarrollo” es un lento y largo proceso que sólo puede ser alcanzado por sociedades que son capaces de poner en marcha un proceso de crecimiento y acumulación que esté estratégicamente guiado por un gobierno que se preocupe por el bienestar en el largo plazo (el poder) de la sociedad que gobierna. La coherencia y la consistencia en las políticas es la clave; así como lo es la necesidad de nexos internos sólidos, que provean la base para coaliciones políticas que apoyen estas políticas de desarrollo nacional. Esto no quiere decir que las políticas nacionalistas sean una segura receta para el éxito. Son necesarias mas no condiciones suficientes para el verdadero desarrollo. Y pueden, por supuesto, ser llevadas demasiado lejos, o de maneras que son insostenibles.

Sin embargo, el verdadero éxito de las economías del este asiático (Corea y Taiwan) no era inherentemente sostenible. Fueron desestabilizadas porque fueron obligadas, o persuadidas, a adoptar políticas que socavaban su estabilidad. La esencia del modelo residía en su habilidad de conseguir capital barato de una población que estaba preparada para ahorrar en un nivel alto a cambio de una pequeña ganancia, en tanto que esos ahorros fueran sistemáticamente canalizados hacia el desarrollo de una economía diversificada y tecnológicamente progresista que “suministra los bienes” en forma que eleve los niveles de vida, garantice salarios altos, etc. Cuando los sistemas financieros fueron liberalizados e integrados a un sistema global (en un mayor grado) la coherencia interna de este modelo fue destruida, tanto económica como políticamente.

Finalmente, es muy importante entender que otras economías del este asiático, como Tailandia, nunca tuvieron las características claves de estos NICS exitosos. Tampoco alcanzaron el mismo grado de desarrollo. Su inclusión en el debate (como NICS) siempre ha sido motivo de gran (y con frecuencia deliberada) confusión.

2.5 ¿Qué debería hacer un formulador de políticas?

¿Qué debería hacer un formulador de políticas? Esto depende del tipo de gobernante o formulador de políticas que tengamos en mente. Uno que trabaje con una de las instituciones financieras internacionales y que esté ayudando a moldear un mundo en el que los Estados nacionales tengan que sobrevivir y crecer, debe regresar a las preguntas centrales que se hicieron en el tiempo de las primeras discusiones de *Bretton Woods*, a saber: ¿cómo podemos idear una economía global interdependiente que promueva el comercio y el intercambio, al tiempo que aliente y permita a las economías nacionales soberanas aplicar políticas consistentes de pleno empleo, en un contexto de estrategias de desarrollo de largo plazo que consideren todas las realidades políticas, culturales e institucionales domésticas?

El camino para llegar allá no será fácil, pero terminará funcionando porque “no hay alternativa”. En 1929 nadie pudo haber imaginado que el *New Deal* estaba a sólo cuatro años de camino. Pero las circunstancias cambiantes produjeron posibilidades distintas. En 1997 nadie podía haber imaginado que Malasia reintroduciría controles de capital un año más tarde.

En lo que respecta a los formuladores de políticas públicas en una sola economía pobre, y especialmente en un país en desarrollo que ha seguido fielmente el consejo de las instituciones financieras internacionales, él o ella está ahora verdaderamente en “un punto difícil”. Enfrentados a enormes y crecientes incertidumbres y problemas asociados con el crecientemente inestable (y a menudo irracional) mercado global, estos funcionarios encuentran que tienen poco poder para intervenir o controlar la debacle que los amenaza. Ello se debe a que su país ha renunciado, o reducido, su habilidad para tomar decisiones vitales respecto a las prioridades de inversión; o el uso de subsidios para aminorar el conflicto social, o para reducir los agudos problemas de inequidad; o el uso de aranceles, o de otras medidas proteccionistas, para construir capacidades industriales para el futuro; o el uso de infraestructura barata para estimular la inversión privada, o el desarrollo regional.¹

-
1. Oliveira Campos, uno de los dos arquitectos del *milagro* brasileño de los setenta, dijo en 1980 que Brasil enfrentaba la necesidad de hacer algunas penosas escogencias [dado que el milagro estaba llegando a su fin, en vista de los precios en alza del petróleo y de las tasas de interés], pero que temía que no podría hacer tales escogencias porque los sectores líderes de la economía estaban en manos de compañías extranjeras que no tendrían ningún interés en apoyar este tipo de políticas nacionalistas. Parece que la historia sí se repite, pero la gente aprende lentamente

Todos estos poderes fueron abandonados porque supuestamente no eran necesarios ni deseables. Pero ello sólo ocurría en el mundo mítico del modelo de competencia, donde el mundo siempre tiende hacia el equilibrio y los beneficios del progreso técnico se difunden a todos mediante un maravilloso y flexible mecanismo de precios. En el mundo real, estos poderes siempre han sido importantes. En realidad fueron usados extensamente por cada país que ha logrado desarrollarse exitosamente durante un período largo, sin excepción alguna. No hay ningún caso en que un país haya logrado semejante transformación social sin que haya tenido que apoyarse fuertemente en tales políticas por períodos largos. Aún los promotores de las políticas de exportaciones, que denunciaban las políticas de sustitución de importaciones como una fuente de ineficiencia y desperdicio, por lo general aceptan que todos los países que se han vuelto exportadores exitosos, sustentan su éxito en el hecho de que tuvieron un largo período de sustitución de importaciones (Véase Jeffrey Sachs y Jagdish Bhagwati).

Desafortunadamente, uno no puede simplemente devolver el reloj de la historia. Los países son ahora prisioneros de los mercados financieros mundiales en un alto grado. Pero es importante que los diseñadores de políticas entiendan la verdadera implicación de largo plazo de estos "hechos", y es que la habilidad de los países para gobernarse se va a socavar aún más si los patrones actuales prevalecen. Y, con el tiempo, la desintegración política y social será una amenaza real, a medida que la economía global se vuelve más inestable y conflictiva en tanto que su habilidad para tomar medidas de contención o contrapeso se erosiona. En este contexto, es importante trasladar el eje de las políticas hacia un modelo adverso al riesgo, en el cual la estabilidad política y social se convierta en un objetivo político por derecho propio; y en el cual la capacidad de manejo de la economía se centre en mayor grado en casa.

Permítanme concluir recordándoles que entre 1992 y 1993 dirigí seis seminarios de entrenamiento para el personal del Banco Asiático de Desarrollo en Manila. Cada seminario duraba dos o tres días y abordaba un tema específico: ajuste estructural; política industrial; políticas sobre el mercado laboral; finanzas y la nueva teoría económica del desarrollo. En varios de ellos hice énfasis en los peligros de la desregulación financiera que en ese entonces estaba siendo inducida en Asia por las instituciones financieras internacionales. El jefe encargado de los economistas del Banco no estaba muy convencido y contradijo fuertemente mis argumentos sugiriendo que estos desarrollos eran, de hecho, altamente deseables. El, sin embargo, aceptó que la desregulación financiera debía hacerse cuidadosamente y, para demostrar su punto, me dio

un artículo que había escrito en el cual argumentaba que el mejor modelo de liberalización financiera era... Indonesia. La Indonesia de hoy, el “milagro” por muchos años, está al borde de una catástrofe social y política. En resumen, el riesgo que tiene que ser manejado y minimizado es a la vez muy grande y real.

No estoy sugiriendo que este riesgo en el manejo sea fácil, y ni siquiera que mi perspectiva sea necesariamente la correcta para hacerlo. Pero si quiero decir que ya no hay ningún caso defensible para quienes simplemente empujan a los países por un camino que ahora se sabe es enormemente traicionero e incierto.

Si las crisis de hoy se “solucionan” de la manera tradicional, ellas serán meramente la base para una crisis aún más grande no muy lejana. De eso podemos estar seguros aún en este mundo incierto.