
PREFACIO

Escribí mi libro *El malestar en la globalización* justo después de dejar el Banco Mundial, donde presté servicios como vicepresidente senior y economista jefe entre 1997 y 2000. Esta obra relataba buena parte de lo que vi durante el tiempo que estuve en el Banco y en la Casa Blanca, donde trabajé entre 1993 y 1997 como miembro y después presidente del Consejo de Asesores Económicos durante el mandato del presidente William Jefferson Clinton. Fueron años turbulentos; la crisis financiera de 1997-1998 en el Este asiático llevó a algunos de los países en vías de desarrollo que estaban teniendo más éxito a unas recesiones y crisis sin precedentes. En la antigua Unión Soviética, la transición del comunismo a la economía de mercado, que supuestamente iba a traer una nueva prosperidad, supuso en cambio una caída de la renta y el nivel de vida de hasta un 70 por ciento. El mundo no es un lugar fácil ni en las mejores circunstancias, que se caracterizan por una intensa competencia, incertidumbre e inestabilidad, y los países en vías de desarrollo no siempre han hecho todo lo que han podido para que avance su propio bienestar. Pero llegué a la conclusión de que los países ricos, a través de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Banco Mundial, no sólo no estaban haciendo todo lo que estaba en sus manos para ayudar a estos países, sino que a veces les estaban haciendo la vida más difícil. Es evidente que los programas del FMI empeoraron la crisis del Este asiático y la «terapia de choque» que impulsaron en la antigua Unión Soviética y sus satélites desempeñó un importante papel en los fracasos de la transición.

Abordé muchos de estos temas en *El malestar en la globalización*. Consideraba que tenía una perspectiva única que aportar al debate, al haber sido testigo de cómo se formulaban las políticas dentro de la Casa Blanca, y dentro del Banco Mundial, donde trabajábamos junto a países en vías de desarrollo para contribuir a poner en marcha estrategias que aumentasen el crecimiento y redujeran la pobreza. También es importante que, como teórico de la economía, dedicara casi cuarenta años a intentar comprender la fortaleza y las limitaciones de la economía de mercado. Mis investigaciones no sólo han planteado dudas sobre la validez de las afirmaciones generales sobre la eficiencia del mercado, sino también sobre algunas de las creencias fundamentales que subyacen a la globalización, como la idea de que el libre comercio tiene que aumentar por necesidad el bienestar.

En mi libro anterior, describía algunos fallos del sistema financiero internacional y sus instituciones y mostraba por qué la globalización no ha beneficiado a tanta gente como podría y debería haber hecho. Y esbozaba parte de lo que se debe hacer para que la globalización funcione —sobre todo para los pobres y los países en vías de desarrollo—. La obra incluía algunas propuestas de reforma del sistema financiero mundial y de las instituciones financieras internacionales que lo rigen, pero por cuestiones de espacio no pude desarrollarlas.

El tiempo que pasé en la Casa Blanca y en el Banco Mundial me situó en una posición única para entender los problemas de la globalización y también me ha proporcionado la base para esta continuación. Durante los años que estuve en Washington, viajé por todo el mundo y conocí a muchos líderes y cargos públicos, mientras estudiaba los éxitos y los fracasos de la globalización. Cuando abandoné Washington para regresar a la academia, seguí vinculado al debate sobre la globalización. En 2001, recibí el Premio Nobel por mi antigua labor teórica sobre la economía de la información. Desde entonces, he visitado docenas de países en vías de desarrollo, he continuado mis discusiones con académicos y gente de negocios, con primeros ministros, presidentes y parlamentarios de todos los continentes y me he implicado en el debate sobre el desarrollo y la globalización referente a todos los ámbitos de nuestra sociedad global.

Cuando estaba a punto de dejar la Casa Blanca y el Banco Mundial, el presidente Clinton me pidió que me quedara como presidente del Consejo de Asesores Económicos y como miembro de su Gabinete. Decliné el ofrecimiento porque pensé que la labor de diseñar políticas y programas que hicieran algo por combatir la pobreza miserable que asolaba al mundo menos desarrollado constituía un reto más importante. Parecía terriblemente injusto que en un mundo con tanta riqueza y abundancia haya tanta gente que viva con tanta pobreza. Evidentemente, los problemas eran difíciles, pero confiaba en que podría hacer algo. Acepté la oferta del Banco Mundial, no sólo porque me daría nuevas oportunidades para estudiar los problemas, sino porque me proporcionaría una plataforma desde la que podría defender los intereses de los países en vías de desarrollo.

En los años que pasé en el Banco Mundial, llegué a comprender por qué genera tanto descontento el modo en que la globalización se está llevando a cabo. Aunque el desarrollo es posible, es evidente que no era algo ineludible. Había visto países en los que la pobreza iba en aumento en lugar de descender y había observado lo que esto significaba —no sólo en las estadísticas sino en la vida de las personas—. Por supuesto, no existen las soluciones mágicas. Pero hay múltiples cambios que emprender —en políticas, instituciones económicas, reglas del juego, mentalidad— que prometen contribuir a que funcione mejor la globalización, sobre todo para los países en vías de desarrollo. Hay cambios que se producirán de manera ineludible —por ejemplo, la entrada de China en la escena global como economía industrial dominante y el éxito de la India con las externalizaciones que ya están obligando a cambiar políticas y maneras de pensar—. La inestabilidad que caracterizó a los mercados financieros globales durante la década anterior —desde la crisis financiera global de 1997-1998 a las crisis latinoamericanas de los primeros años del nuevo milenio y a la depreciación del dólar que se inició en 2003— nos ha obligado a replantearnos el sistema financiero global. Tarde o temprano, el mundo tendrá que introducir algunos de los cambios que indico en los siguientes capítulos; la cuestión no es tanto *si* estos cambios u otros similares se producirán, sino cuándo —y, lo que es más importante, si se produ-

cirán antes o después de que ocurra otra serie de desastres globales—. Los cambios improvisados que se hacen de prisa y corriendo tras una crisis quizá no sean la mejor manera de reformar el sistema económico global.

El final de la Guerra Fría abrió nuevas oportunidades y eliminó viejas limitaciones. En la actualidad, se ha reconocido la importancia de la economía de mercado, y la muerte del comunismo significa que los gobiernos pueden abandonar las batallas ideológicas para dedicarse a arreglar los problemas del capitalismo. El mundo se hubiera beneficiado si Estados Unidos hubiese aprovechado la oportunidad para contribuir a la construcción de un sistema económico y político internacional basado en valores y principios, como un acuerdo comercial destinado a promover el desarrollo en los países pobres. En cambio, en una competición desenfrenada por «conquistar el corazón y la mente» de la población del Tercer Mundo, los países ricos crearon un régimen comercial global al servicio de sus propios intereses corporativos y financieros, con lo cual perjudicaron a los países más pobres del mundo.

El crecimiento económico es complejo. En realidad, una de las críticas principales que se hacen al FMI y a otras instituciones económicas internacionales es que sus soluciones estandarizadas no contemplan captar todas las complejidades. No obstante, entre la multitud de discursos económicos globales, surgen algunos principios de carácter general. Muchos de los países en vías de desarrollo que están teniendo éxito cuentan con algunas políticas comunes, que se adaptan a su propia situación. Uno de los objetivos de este libro es explicar estos aspectos similares.

Conviene que comente algunas cuestiones sobre la relación entre mis investigaciones anteriores, sobre todo la relacionada con la labor que condujo al Premio Nobel, mis posiciones políticas durante los años que pasé en Washington y las publicaciones a las que dieron lugar, en especial *El malestar en la globalización* y *Los felices 90*¹.

Mi trabajo académico anterior, sobre las consecuencias de la información imperfecta y limitada y la competencia imperfecta, me llevó a ser consciente de las limitaciones de los mercados. Durante años, yo, y otros, hemos ampliado esta labor a la macroeconomía. Mi trabajo sobre la economía del sector público ha puesto énfasis en la

necesidad de que exista equilibrio entre el Estado y el mercado —perspectivas cercanas a las de la Administración de Clinton y que contribuí a articular en el *Informe Económico del Presidente* de carácter anual en los años que presté servicio en el Consejo de Asesores Económicos—. Cuando llegué al Banco Mundial, me preocupó lo que vi: el Banco —e incluso más el FMI— se dedicaba a impulsar políticas económicas conservadoras (como la privatización de la seguridad social) que eran exactamente lo contrario de aquellas por las que había luchado tanto cuando estaba en la Casa Blanca. Y lo que es peor, se basaban en modelos que yo tanto había desacreditado con mi labor teórica. (Naturalmente, aún me preocupó más saber que la propia Administración de Clinton impulsaba estas políticas).

Mis investigaciones económicas han mostrado los importantes fallos subyacentes en la economía del FMI, así como en el «fundamentalismo de mercado», la creencia en que los mercados pueden conducir por sí solos a la eficiencia económica. La coherencia *intelectual*—coherencia con mi trabajo académico anterior— me impulsó a expresar mi preocupación por el hecho de que las políticas que estaban poniendo en marcha, por ejemplo, en el Este asiático, podrían estar empeorando las cosas. No hacerlo hubiera significado no cumplir con mi responsabilidad.

Aquello por lo que luchábamos mientras estuve en la Administración de Clinton era relevante no sólo para los estadounidenses, sino también para el resto del mundo. Cuando pasé de la Administración de Clinton al Banco Mundial, continué apostando por el equilibrio adecuado entre los sectores privado y público y por proponer políticas que promoviesen la igualdad y el pleno empleo. Las problemáticas que planteé durante mi ejercicio del cargo en el Banco Mundial —que contó con una calurosa acogida por parte de muchos de sus economistas— son las mismas que apuntaba en *El malestar en la globalización*.

Las pasiones que levantaron las crisis financieras globales y las difíciles transiciones del comunismo a la economía de mercado ya se han desvanecido. En la actualidad, estas cuestiones pueden examinarse con más calma y, como describo en el capítulo 1, en torno a estas problemáticas fundamentales está surgiendo un consenso que recuerda las ideas vertidas en *El malestar en la globalización*. Esta

obra contribuía a transformar el debate acerca de cómo la globalización debería reconfigurarse. Muchas de estas ideas son ahora ampliamente aceptadas e incluso el FMI me ha dado la razón en lo que se refiere a que permitir un flujo incontrolado de capital especulativo es extremadamente arriesgado. Por supuesto, como nos recuerdan los continuos conflictos entre izquierda y derecha en Estados Unidos y otros lugares, sigue habiendo muchos puntos de desacuerdo acerca tanto de los valores económicos como los principios. De hecho, una de mis principales críticas a las instituciones económicas es que, independientemente de las circunstancias, han apoyado una perspectiva económica en particular —que considero que, en muchos aspectos, va desencaminada—.

Este libro refleja mi fe en los procesos democráticos; mi convicción de que es más probable que una ciudadanía informada frene los abusos de los intereses corporativos particulares y financieros que tanto han dominado el proceso de globalización; que los ciudadanos de los países desarrollados, así como los del mundo en vías de desarrollo, comparten el interés común de hacer que la globalización funcione. Espero que este libro, como su predecesor, contribuya a transformar el debate de la globalización —y, en último término, los procesos políticos que la conforman—.

La globalización es el terreno donde se producen algunos de los principales conflictos sociales, incluidos los que tienen que ver con los valores básicos. Entre los conflictos más importantes se encuentra el que tiene que ver con el papel del gobierno y los mercados.

Los conservadores solían apelar a la «mano invisible» de Adam Smith —la idea de que los mercados y la búsqueda del propio interés conduciría, como si de una mano invisible se tratara, a la eficiencia económica—. Aunque estuvieran dispuestos a admitir que los mercados, por sí mismos, no son capaces de generar una distribución socialmente aceptable de la renta, sostenían que los problemas de la eficiencia y la equidad debían abordarse por separado.

Desde esta perspectiva conservadora, la economía se ocuparía de la eficiencia, y la problemática de la equidad (que, como la belleza, depende tan a menudo de los ojos subjetivos del espectador) debería dejarse a la política. En la actualidad, la defensa intelectual del fundamentalismo de mercado en buena medida ha desapareci-

do². Mis investigaciones en economía de la información mostraron que si la información es imperfecta, sobre todo cuando existen asimetrías en la misma —donde hay individuos que saben algo que otros no saben (es decir, *siempre*)—, la razón de que la mano invisible parezca invisible es que no existe³. Sin regulación e intervención estatales apropiadas, los mercados no conducen a la eficiencia económica⁴.

En los últimos años hemos asistido a ejemplos dramáticos de estas teorías. Como describía en mi libro *Los felices 90*⁵, la búsqueda del propio interés por parte de quienes ocupan cargos ejecutivos, directivos y de los bancos de inversión no condujo a la eficiencia económica, sino más bien a una burbuja acompañada por una masiva deslocalización de la inversión. Y la burbuja, cuando explotó, llevó, como casi siempre sucede, a la recesión.

Actualmente, en general, se comprenden (al menos entre los economistas, si no entre los políticos) las limitaciones del mercado. Los escándalos de la década de los noventa en Estados Unidos y en otros lugares derribaron al «Estilo Financiero y Capitalista Americano» del pedestal en el que había permanecido durante tanto tiempo. En sentido más amplio, la perspectiva de Wall Street, que suele ser miope, se está reconociendo como contraria al desarrollo, el cual requiere pensar y planificar a largo plazo.

También hay un reconocimiento creciente de que no existe una sola forma de capitalismo, una sola manera «correcta» de gestionar la economía. Existen, por ejemplo, otras formas de economía de mercado —como la sueca, que ha mantenido un crecimiento sólido— que han conducido a sociedades muy diferentes, caracterizadas por sistemas sanitarios y educativos mejores y una menor desigualdad. Aunque puede que la versión sueca no funcione tan bien en otros lugares, o que no sea adecuada para un país en vías de desarrollo en concreto, su éxito demuestra que existen formas alternativas de economías de mercado eficientes. Y cuando hay alternativas y posibilidades de elección, los procesos políticos democráticos deberían ocupar un lugar central en la toma de decisiones —y no los tecnócratas—. Una de mis críticas a las instituciones económicas internacionales es que han intentado hacer creer que no existen alternativas comerciales —es decir, un solo conjunto de políticas capaces

de que todo el mundo mejore— porque la esencia de la economía es la elección y la existencia de alternativas, algunas de las cuales benefician a ciertos grupos (como los capitalistas extranjeros) a costa de los demás, y otras imponen riesgos a ciertos grupos, como los trabajadores, en beneficio de otros.

Una de las elecciones fundamentales a la que se enfrentan todas las sociedades es el papel del Estado. El éxito económico requiere lograr el equilibrio adecuado entre el Estado y el mercado. ¿Qué servicios debería proporcionar el Estado? ¿Deberían existir programas de pensiones públicas? ¿Debería apoyar el Estado a determinados sectores con incentivos? ¿Qué tipo de normativas, en su caso, debería adoptar para proteger a trabajadores, consumidores y el medio ambiente? Evidentemente, este equilibrio cambia con el tiempo y varía de unos países a otros. Pero sostengo que la globalización, tal y como se ha impulsado, con frecuencia ha planteado más dificultades para cumplir con el requisito del equilibrio.

También espero mostrar que, si bien los críticos de la globalización tienen razón cuando dicen que se ha usado para apoyar un conjunto de valores particulares, no tiene por qué ser así. La globalización no tiene por qué ser perjudicial para el medio ambiente, aumentar la desigualdad, debilitar la diversidad cultural y apoyar a los intereses corporativos a costa del bienestar de los ciudadanos de a pie. En *Cómo hacer que funcione la globalización*, intento mostrar cómo ésta, gestionada de manera correcta, como lo ha sido en el desarrollo exitoso de buena parte del Este asiático, puede hacer mucho para beneficiar tanto a los países en vías de desarrollo como a los desarrollados en todo el mundo.

Las actitudes hacia la globalización, y los fracasos y desigualdades asociados al modo en que se ha gestionado, proporcionan un test de Rorschach tanto para los países como para su población, dejando al descubierto sus creencias y actitudes fundamentales, sus perspectivas acerca del papel del Estado y el mercado, la importancia que atribuyen a la justicia social y el peso que otorgan a los valores no económicos.

Los economistas que atribuyen menos importancia a la reducción de la desigualdad en la renta son más propensos a pensar que las acciones que el Estado puede emprender para reducir esa desi-

gualdad son demasiado costosas e incluso pueden llegar a ser contraproducentes. Estos economistas del «libre mercado» también tienden más a creer que el mercado, por sí mismo, sin intervención estatal, es eficaz, y que el mejor modo de ayudar a los pobres es sencillamente dejar que crezca la economía —y, de alguna manera, los beneficios llegarán a los pobres—. (Resulta interesante que estas creencias perduren, aunque la investigación económica mine sus fundamentos intelectuales).

Por otra parte, quienes, como yo, piensan que los mercados a menudo no consiguen resultados eficaces (pues producen demasiada contaminación y muy poca investigación básica, por ejemplo) y se ven alterados por desigualdades en la renta y niveles elevados de pobreza, también creen que reducir la desigualdad puede resultar menos costoso de lo que auguran los economistas conservadores. Quienes se preocupan por la desigualdad y la pobreza también observan el enorme coste que supone no abordar el problema: las consecuencias sociales, incluyendo alienación, violencia y conflicto social. También son más optimistas acerca de las posibilidades que tiene la intervención estatal; aunque el Estado a veces, o incluso a menudo, es menos eficaz de lo que cabría esperar, existen ejemplos notables de éxito, algunos de los cuales recojo en las páginas que siguen. Todas las instituciones humanas son imperfectas y el reto que se plantea a cada una de ellas es aprender de los éxitos y los fracasos.

Estas perspectivas sobre la importancia de abordar la desigualdad y la pobreza se reflejan en las diferentes maneras de explicar sus causas. En general, quienes se preocupan por la desigualdad consideran que buena parte de ella es cuestión de suerte —la suerte de haber nacido con buenos genes o con padres ricos (la «lotería del esperma»)⁶, o la suerte de adquirir una propiedad en el lugar adecuado en el momento adecuado (justo antes de que se descubra petróleo o de que surja una burbuja inmobiliaria)⁷—. Quienes se sienten menos preocupados consideran que la riqueza es la recompensa al trabajo duro. Desde este punto de vista, la redistribución de la renta no sólo eliminaría el incentivo para trabajar y ahorrar, sino que sería casi inmoral, porque privaría a los individuos de su justa recompensa.

Paralelamente a estas posiciones, hay otras posturas sobre otros muchos problemas. Quienes se sienten menos preocupados por la desigualdad y más por la eficiencia económica tienden a preocuparse menos por valores no económicos como la justicia social, el medio ambiente, la diversidad cultural, el acceso universal a la sanidad y la protección de los consumidores. (Por supuesto, existen muchas excepciones —los conservadores, por ejemplo, que se preocupan por el medio ambiente—).

Hago hincapié en estas conexiones entre actitudes económicas y culturales para enfatizar lo mucho que importa a quién confiamos aspectos claves de la toma de decisiones económicas. Si se delega la toma de decisiones en los «conservadores», es casi inevitable que se obtengan políticas económicas y resultados que reflejen sus intereses políticos y sus valores culturales⁸. Este libro, evidentemente, refleja mis juicios, intereses y valores; al menos, espero ser transparente y presentar las dos vertientes de los debates económicos que se están produciendo.

CÓMO SALVAR LA GLOBALIZACIÓN DE SUS DEFENSORES

Hace unos setenta años, durante la Gran Depresión, el economista británico John Maynard Keynes formuló su teoría del desempleo, que explicaba detalladamente cómo la acción estatal podía contribuir a que la economía recuperara el pleno empleo y el crecimiento. Los conservadores denigraron a Keynes, pues interpretaron sus preceptos como un aumento del papel del Estado. Aprovecharon los déficits presupuestarios que acompañan de manera inevitable a una crisis como excusa para recortar los programas públicos. Pero Keynes, de hecho, hizo más por salvar al sistema capitalista que todos los financieros pro mercado juntos. Si se hubieran seguido los consejos de los conservadores, la Gran Depresión podría haber sido aún peor; hubiera sido más larga y profunda y hubiera aumentado la exigencia de una alternativa al capitalismo. Por esta misma razón, creo que, a no ser que reconozcamos y abordemos los problemas de la globalización, será difícil mantener su impulso actual.

La globalización, como el crecimiento económico, no es algo automático —aunque cuente con el respaldo de fuerzas políticas y económicas subyacentes—. En gran medida, entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, disminuyó tanto el ritmo como la extensión de la globalización e incluso se invirtió. Por ejemplo, la magnitud del comercio, como proporción del PIB, en realidad decayó⁹. Si la globalización conduce a unos niveles de vida más bajos para muchos o la mayoría de los ciudadanos de un país y pone en peligro valores culturales fundamentales, se producirán exigencias políticas para detenerla.

El curso de la globalización se cambiará, por supuesto, no sólo por la fuerza de las ideas y las experiencias (ideas acerca de si el comercio y la liberalización del mercado de capital mejorará el crecimiento y las experiencias reales de estas reformas, por ejemplo) sino también por los acontecimientos globales. En los últimos años, el 11-S y la guerra contra el terrorismo, la guerra de Irak y el auge de China y la India han redefinido el debate sobre la globalización de las distintas maneras que voy a abordar.

El libro trata tanto sobre el modo en que se ha usado la política para configurar el sistema económico como sobre la economía misma. Los economistas creen que los incentivos son importantes. Existen fuertes incentivos —y enormes oportunidades— para conformar los procesos políticos y el sistema económico de tal forma que se generen beneficios para algunos a costa de muchos.

Los procesos democráticos, abiertos, pueden limitar el poder de grupos de intereses particulares. Podemos volver a incluir la ética en los negocios. La gobernanza corporativa puede reconocer los derechos no sólo de los accionistas sino de aquellos a quienes afecta la acción de las corporaciones¹⁰. Una ciudadanía formada y comprometida puede comprender cómo hacer que la globalización funcione, o al menos que lo haga mejor, y puede exigir que sus líderes políticos la configuren de acuerdo con ello. Espero que este libro contribuya a que tal visión se haga realidad.