

STIGLITZ Y LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

Fernando Tenjo Galarza

El reciente anuncio de los premio Nobel de Economía para este año ha servido para destacar la importancia del trabajo de Joseph E. Stiglitz en el desarrollo de la economía de la información y sus análisis sobre las imperfecciones del mercado y sus implicaciones de política. En particular, la necesidad de que el Estado intervenga en el proceso de asignación de recursos y en el funcionamiento de los mercados. De la misma manera, se ha destacado también la crítica del autor tanto al llamado Consenso de Washington como a las recetas que del Fondo Monetario Internacional para superar la crisis económica de los países emergentes.

En las siguientes líneas se busca poner estas ideas de Stiglitz dentro de un contexto histórico y teórico que ayude a su mejor comprensión. Esto porque ellas son resultado de un largo trabajo del Premio Nobel que llegó a su punto de mayor madurez en el umbral de los años noventa. Para esta época el autor consolidó una visión global del funcionamiento de una economía de mercado que denominó "nuevo keynesianismo", soportada por unos principios microeconómicos fundamentados en las consecuencias de la información imperfecta sobre el comportamiento de los agentes y de los mercados¹.

La Economía de la Información Imperfecta

Muy brevemente, la información incompleta, desigualmente distribuida entre los agentes y costosa de adquirir, conduce a un comportamiento distinto al que tradicionalmente se conoce como el mecanismo de la oferta y la demanda. Los individuos se ven limitados en su racionalidad económica, deben destinar recursos a diferenciar, distinguir, clasificar a sus contrapartes en el intercambio de bienes y servicios, se ven a su vez incentivados a asumir un comportamiento estratégico fundamentado en el manejo ingenioso y ventajoso de la información privilegiada. El *interés propio*, motor de la actividad productiva y las decisiones económicas, es complementado por el *oportunismo*. Resultado: la calidad de los bienes y servicios depende del precio y del marco contractual que rodea las transacciones, la oferta y la demanda se hacen indiferenciables, los mercados generan desequilibrios, hay inercia en los precios y salarios, los consumidores y trabajadores son racionados en su acceso a los productos, al crédito y a los empleos, los inversionistas no encuentran mecanismos para protegerse de las contingencias que enfrentan sus decisiones. Al nivel agregado, esto se traduce en ciclos económicos, desempleo y producción deficitaria de bienes públicos².

¹ Entre las publicaciones en que se presenta esta visión global se destacan: Stiglitz, J.E.(1992)"Asymmetric Information in Credit Markets and its Implications for Macro-Economics", *Oxford University Papers*, 44: 694-724,; Greenwald, B. & J.E. Stiglitz (1993) "New and Old Keynesians", *Journal of Economic Perspectives*, 7(1): 23-44 (Invierno); _____ (1988) "Examining Alternative Macroeconomic Theories", *Brooking Papers on Economic Activity I*, pp. 207-60.

² Dentro de los numerosos textos en que se desarrollan estas ideas pueden mencionarse: Greenwald, B. & J.E. Stiglitz (1993) "Financial Market Imperfections and Business Cycles", *Quarterly Journal of Economics*, Febrero, pp. 77-144; _____ (1989) "Towards a Theory of Rigidities", *American Economic*

La economía de mercado se encuentra así seriamente limitada en su desempeño por la trinidad conformada por las imperfecciones en la información, en los mercados de capital y en la competencia³. Las implicaciones de esta trinidad sobre dicho desempeño se resume en los llamados “fracasos de mercado” y justifican la intervención estatal para “corregir” la asignación de recursos y los niveles y patrones de actividad productiva que ellos generan. Stiglitz lo expresó en términos muy precisos desde hace ya veinticinco años: una economía de mercado con estas características viola los principios de la Economía del Bienestar al no dar espacio para mejorar a algunas personas sin desmejorar a otras. Se requiere entonces de la intervención selectiva del estado si se desea un incremento en el bienestar de la población ante la imposibilidad de conseguir este resultado a través del libre juego de la oferta y la demanda⁴.

En muchas ocasiones Stiglitz ha defendido entonces los impuestos y los subsidios como mecanismos para tratar de inducir una asignación de recursos más acorde con criterios de bienestar, y hasta *algunos* controles a los mercados (a los flujos de capitales, por ejemplo)⁵. Y también ha subrayado la necesidad de que la acción estatal enfrente lo que él denomina la “peor manifestación” de la trinidad arriba mencionada, a saber, el desempleo⁶.

Límites a la Intervención Estatal

Stiglitz delimita muy claramente el alcance y los mecanismos de la intervención del Estado en la economía. Así por ejemplo, y frente al problema del desempleo, el autor sostiene que la mejor forma de enfrentar este problema en el corto plazo no es acudir a una política monetaria expansiva (poco efectiva cuando los mecanismos de transmisión no funcionan) ni a una reducción de salarios (que no necesariamente eleva la demanda por trabajo y que, en el pero de los casos, puede disminuirla), sino a un incremento en el gasto público⁷.

Esta medicina tiene, sin embargo, sus contraindicaciones: en particular, existen inconvenientes para sostener el déficit fiscal en el largo plazo, derivados del financiamiento del mismo, a saber, alzas en las tasas de interés (crédito interno), creciente inflación (emisión monetaria) y una situación cambiaria insostenible (crédito externo)⁸.

Review Papers and Proceedings, 79(2):364-69 (mayo); Stiglitz, J.E.(1987) “*Causes and Consequences of the Dependence of Quality on Price*”, *Journal of Economic Literature*”, XXV: 1-48 (marzo).

³ Stiglitz, J.E. (1994) *Whither Socialism?* MIT Press. London.

⁴ Greenwald, B. & J.E. Stiglitz (1986) “Externalities in Economies with Information” *Quarterly Journal of Economics* 101: 229-264.

⁵ Ver Stiglitz, J.E. (1994) op. cit. y Stiglitz, J.E. (2000) “Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability” *World Development* (28) (6): 1075-1086.

⁶ Greenwald, B. & Stiglitz, J.E. (1987) op.cit.

⁷ Ibid.

⁸ Stiglitz, J.E. (1998) “More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus” *WIDER Annual Lectures* 2.

Aún así, y tal vez esto reivindica a Stiglitz con ortodoxos y heterodoxos, es posible pensar que existe un nivel “óptimo” de déficit fiscal, el cual depende de las circunstancias particulares de la economía, incluyendo el momento del ciclo por el que ella atraviesa (política anticíclica), las perspectivas futuras de crecimiento (sostenibilidad de la deuda pública), el destino del gasto público (rentabilidad económica y social de la inversión), profundidad de los mercados financieros (posibilidad de “desplazamiento” del sector privado fuera de las fuentes de financiamiento), las tasas de ahorro y de inversión de la economía (naturaleza estructural o coyuntural del desequilibrio), etc⁹. Elaborando a partir de estas ideas cabe pensar que el nivel óptimo de déficit fiscal puede ser negativo en ocasiones (superávit) o menor al deseable o requerido para disminuir el desempleo en el corto plazo, lo que haría inaplicable la propuesta de Stiglitz más allá de una coyuntura determinada.

Tal vez es el momento indicado para poner también en contexto la posición de Stiglitz frente al recetario del Fondo Monetario Internacional para los países emergentes en crisis. Stiglitz destaca que las economías de la región en buena medida han inspirado esta ortodoxia que hoy guía buena parte de la política económica. En efecto, en su crítica a los principios del llamado Consenso de Washington, sostiene que éstos de hecho “catalizan” la experiencia de los países latinoamericanos en los años ochenta, caracterizada por políticas equivocadas, altos déficit fiscales, inversiones improductivas, elevados subsidios y un sector estatal ineficiente, con muy poco énfasis en las exportaciones y restricciones a las importaciones¹⁰. Más aún, el autor sugiere que el recetario de políticas propuesto o impuesto por el Fondo Monetario Internacional es resultado de la experiencia latinoamericana de la década inmediatamente anterior, con altos déficit fiscales y políticas monetarias laxas que condujeron a altas tasas de inflación¹¹.

El problema con este recetario de austeridad, subraya Stiglitz, no es tanto que sea inadecuado en sí mismo, sino que en ocasiones, como en el caso de los países asiáticos en la segunda mitad de los noventa, fue aplicado en contextos completamente diferentes (superávits fiscales y altas tasas de ahorro doméstico) a los que predominaron en los países latinoamericanos en los ochenta (y, cabría añadir, también de la segunda mitad de los noventa)¹².

De otro lado, el autor es también incisivo en su crítica a la tendencia de quienes defienden y llevan a la práctica los recetarios de ajuste de los organismos financieros internacionales de convertir los ingredientes de programas de medios (las políticas) en fines. Esto se aplica a políticas bien conocidas como la reducción de la inflación, la privatización, la liberalización financiera y la apertura comercial. Frente a esta última, la idea es bien clara: un país no puede gozar de sus beneficios si no cuenta con una economía competitiva¹³.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Stiglitz, J.E (2000) “What I learned at the world economic crisis” *The Insider*. Abril 17.

¹² Ibid.

¹³ Stiglitz, J.E. (1998) op.cit.

Pero debe tenerse en cuenta que la posición de Stiglitz respecto a los criterios y dirección de la intervención estatal en la economía es mucho más rica que sus críticas a la filosofía de los organismos multilaterales y, de paso, de mucha mayor utilidad para los debates criellos sobre modelos de desarrollo, reformas estructurales y política económica en general.

Esta posición parte de unos principios simples derivados de la evaluación de los modelos económicos de competencia y de su contraste con el comportamiento concreto de las economías de mercado. A la madurez de estos elementos ha contribuido significativamente el trabajo del premio Nobel en las economías emergentes, en desarrollo y en transición hacia el capitalismo, que le ha permitido consolidar como punto de partida dos nociones centrales: por un lado, que tanto la intervención del Estado en la economía como su papel en el desarrollo de los países, tienen que girar alrededor de los mercados, sus características y sus problemas; por otro lado, que existen profundas diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo respecto a la naturaleza de los mercados de cada uno de ellos¹⁴.

Este enfoque comparativo ha acercado paulatinamente a Stiglitz al terreno de la economía institucional: las diferencias entre países tienen que ver esencialmente con su organización económica, con la forma como los individuos interactúan en la producción y con las instituciones que median esas relaciones. Los mercados hacen parte importante de estas instituciones. Los países en desarrollo no sólo enfrentan imperfecciones en los mercados y carecen de algunos mercados esenciales (por ejemplo para diversificar riesgos), sino que, además, el marco institucional que tienen para enfrentar estos problemas es poco efectivo¹⁵.

De este marco institucional poco efectivo hacen parte las organizaciones gubernamentales que, por decir lo menos, tampoco cuentan siempre con la información necesaria y adecuada para intervenir en la economía y “mejorar” los resultados que producen los mercados imperfectos. Es fácil entender entonces que el dilema entre Estado y mercado sea para el autor un falso dilema y que nos recuerde a menudo la dificultad, casi imposibilidad, que existen para concebir una economía y un mundo sin imperfecciones¹⁶.

De aquí se derivan entonces los principios de intervención estatal que propone el nuevo Nobel de economía. De lo que se trata es de: impulsar el desarrollo de los mercados (en especial los financieros y de capitales), promover la competencia, intervenir preferiblemente mediante mecanismos de mercado y, finalmente, concentrar la acción estatal en unos pocos y fundamentales frentes de la sociedad para no perder eficiencia en la acción. Estos frentes son, por excelencia, aquellos en que los resultados que producen los mercados no son los socialmente deseables. Particular mención se hace en este sentido a la producción y distribución de los bienes públicos¹⁷.

¹⁴ Stiglitz, J.E. (1989) “Markets, Market Failures, and Development” *American Economic Review* Vol. 79, No. 2.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Stiglitz, J.E. (1994) op.cit.

¹⁷ Stiglitz, J.E. (1994) op.cit., Stiglitz, J.E.(1998) op.cit.

Dados los beneficios que trae para la sociedad asegurar la competencia, éste debe ser, de acuerdo con Stiglitz, el principal objetivo de la política económica, por encima de los tradicionales debates entre propiedad privada o estatal o entre protección y apertura de la economía. Sólo cuando hay suficiente competencia interna, por ejemplo, se justificarían argumentos de protección a la llamada “industria naciente”¹⁸.

Para desarrollar este objetivo es indispensable que el gobierno defina con claridad y precisión las reglas del juego que rigen la competencia. Lo mismo se aplica a la promoción del adecuado funcionamiento de los mercados. Los complementos necesarios de esta tarea son la regulación y la supervisión que mitiguen los efectos de las imperfecciones de información.

El uso de mercados o de mecanismos de mercado favorece y realza la eficacia de la acción estatal. La lista de ejemplos que señala el autor es amplia y bien conocida: subastas y licitaciones para la compra de bienes y servicios por parte del gobierno y para la asignación de los recursos públicos, contratación de actividades gubernamentales, adopción de mecanismos de transparencia y criterios de desempeño en estas actividades, estímulo a la participación de la comunidad en la selección, diseño y ejecución de proyectos y programas de gobierno¹⁹.

Las Bases de una Sociedad Democrática

Pero un estado efectivo es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. En efecto, para Stiglitz éste es resultado no sólo de la política económica sino también de la calidad de las instituciones de un país, las cuales, en últimas, determinan el entorno de operación de los mercados. Como ilustración el autor destaca la capacidad administrativa de las entidades estatales, la introducción de incentivos para privilegiar el interés general sobre el particular, el establecimiento de restricciones a la acción arbitraria, la lucha contra la corrupción, un sistema judicial independiente, la creación de contrapesos institucionales tales como la separación de poderes y de comisiones de vigilancia²⁰.

Todos estos elementos, que pueden sorprender a aquellos que mecánicamente relacionan a Stiglitz con mayor intervención estatal frente a fracasos del mercado, provienen de la convicción que tiene el autor de que, si bien la “mano invisible” del mercado probablemente no existe, y lo sabemos por los indeseables resultados que éste produce en ocasiones, la “mano visible” del gobierno puede llegar a ser peor²¹.

El escenario se enriquece y clarifica al recordar que el nuevo premio Nobel ha sostenido también que la búsqueda de un mejor funcionamiento de los mercados no es el único objetivo de la política económica. También es

¹⁸ Stiglitz, J.E. (1994) op.cit.

¹⁹ Stiglitz, J.E. (1998) op.cit.

²⁰ Ibid.

²¹ Greenwald, B. & Stiglitz, J.E. (1987) op.cit.

necesario promover un desarrollo sostenible y equitativo y contribuir decidida y directamente a la acumulación de capital humano y la generación y difusión del conocimiento, bien público por excelencia y principal motor para el avance de los países en desarrollo²².

El mensaje que deja Stiglitz luego de muchos años de trabajo parte entonces de los problemas de información de nuestras sociedades, que limitan no sólo el comportamiento de sus mercados sino también su dinámica general. Pero va mucho más lejos de la intervención estatal y del rechazo de los mercados, imperfectos por naturaleza. El mensaje es, según la lectura que hace el autor de estas líneas, la necesidad de consolidar una sociedad democrática sobre las bases de unas instituciones efectivas y una sólida economía de mercado. La información imperfecta es, por esencia, antidemocrática.

²² Ibid.