

RICHARD S. GROSSMAN

# ERRO~~R~~



**Nueve grandes desastres**  
en políticas económicas y qué podemos aprender de ellos

DEUSTO

# **Error**

Nueve grandes desastres  
en políticas económicas  
y qué podemos aprender de ellos

**RICHARD S. GROSSMAN**

Traducido por Sandra del Molino



EDICIONES DEUSTO

Título original: *Wrong*

Publicado por Oxford University Press, Oxford, New York, 2013

© 2013 Richard S. Grosman

© de la traducción Sandra del Molino, 2014

© Centro Libros PAFP, S.L.U., 2015

Deusto es un sello editorial de Centro Libros PAFP, S. L. U.

Grupo Planeta

Av. Diagonal, 662-664

08034 Barcelona

[www.planetadelibros.com](http://www.planetadelibros.com)

Diseño de cubierta: [microbiogentleman.com](http://microbiogentleman.com)

Imagen de cubierta: © Zonaar - Getty Images

ISBN: 978-84-234-1695-0

Depósito legal: B. 12.523-2015

Primera edición: junio de 2015

Impreso por Romanyà Valls, S. A.

Impreso en España - *Printed in Spain*

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

## Sumario

---

<b>Prefacio</b> . . . . .	13
<b>Prólogo</b> . . . . .	15
<b>1. Introducción</b> . . . . .	25
<b>2. Cómo perder un imperio sin realmente intentarlo</b> . . . . .	45
<b>3. Establecer, disolver, repetir</b> . . . . .	65
<b>4. La Gran Hambruna</b> . . . . .	89
<b>5. Los cabezas cuadradas pagarán</b> . . . . .	105
<b>6. Encadenada con cadenas de oro</b> . . . . .	121
<b>7. Desmontando la política arancelaria</b> . . . . .	143
<b>8. ¿Por qué nadie tiró de la cuerda andon?</b> . . . . .	167
<b>9. La peor crisis financiera desde la Gran Depresión</b> . . . . .	187
<b>10. Yo estoy bien; ¿el euro está bien?</b> . . . . .	207
<b>11. ¿Qué hemos aprendido? ¿Y ahora qué hacemos?</b> . . . . .	233
<b>Bibliografía</b> . . . . .	247

---

## Introducción

¡Qué imbecilidad la del hombre! Pretender, cuando nuestra fortuna sufre y mengua por nuestra imprudencia (como efecto natural de nuestra conducta), acusar de nuestros males al sol, a la luna y a las estrellas, como si fuésemos viciosos y malvados por una conjunción celestial: bribones, traidores y pícaros, por la acción invencible de las esferas; borrachos, embusteros y adúlteros por obediencia obligada a la influencia planetaria, y como si todo mal que padecemos se debiera a un impulso divino.

WILLIAM SHAKESPEARE  
*El rey Lear* (I, ii)

Este libro trata de política económica. De mala política económica. Realmente mala. De más de dos siglos de esta. En concreto, examina nueve de los peores errores económicos cometidos durante los últimos doscientos años.

¿Por qué escribir sobre «mala» política económica? Sin lugar a dudas, si escribiésemos sobre «buena» política, la lectura resultaría más esclarecedora, por no decir más edificante. Teniendo en cuenta que me he dedicado a escribir acerca de crisis financieras contemporáneas e históricas, mis colegas me han acusado de manera periódica de ser la versión económica del picapleitos: un alma macabra que se aprovecha de las desgracias ajenas. Sin embargo, yo prefiero pensar en el estudio del pánico, las crisis y otros desastres económicos en términos terapéuticos. Los hospitales, grandes o pequeños,<sup>4</sup> acostumbran a

4. Orlander y Fincke (2003).

organizar conferencias sobre morbilidad y mortalidad de manera periódica para entender el porqué de ciertos resultados médicos negativos y así aprender de los errores. Esto es algo que los estudiantes de política pública *deberían* hacer. No obstante, un examen de los planes de estudio de media docena de importantes escuelas de política pública rebela que no es así. La ciencia forense es otra buena analogía médica, ya que su lema varía entre «los vivos aprenden de los muertos» y «los muertos enseñan a los vivos». Hasta que nuestros responsables políticos no hagan uso de un seguro contra la mala praxis que nos compense por «sus» errores, tendremos que aprender de los errores políticos que nos ofrece la historia para no volver a caer en ellos.

Un segundo motivo para centrarse en los errores políticos estriba en que resultan más fáciles de detectar que los éxitos. Durante los últimos dos siglos, los países desarrollados —que representan el objeto de estudio de este libro— han sido cada vez más prósperos: su producto interior bruto (PIB) (el valor total de los bienes y servicios producidos) per cápita, que, a grandes rasgos, sirve para indicar el nivel de vida, ha aumentado entre un 70 y un 80 por ciento desde los años en que disponemos de datos.<sup>5</sup> A pesar de que los países pueden enriquecerse en ausencia de una buena política o empobrecerse sin los perjudiciales efectos de una mala política, si tenemos en cuenta la tendencia al alza de la prosperidad, es más probable que los efectos negativos de la mala política destaquen.

En tercer lugar, una mala política nos brinda la oportunidad de examinarla bajo un microscopio. ¿Es la mala política el resultado de un diseño político con puntos débiles? ¿Ocurre debido a que el sistema político, incluido el electorado, no logra deshacerse de los políticos torpes y promocionar a los hábiles? ¿Se origina a causa de un compromiso con una ideología pasada de moda o en cierta medida equivocada?<sup>6</sup> ¿O se da cuando ciertos grupos o individuos logran aprovecharse del proceso político para favorecer sus intereses a expensas del bien común?

5. Maddison (2009).

6. Hamada y Nogouchi (2005).

Finalmente, y aquí admito parte de mi culpabilidad como picapeleitos, la mala política resulta fascinante. Algunas personas aminoran la marcha para contemplar los accidentes de tráfico. A otras les gusta ver como el fuego consume los edificios. Yo me sumerjo en los detalles de los episodios pasados de política económica fallida. Quizás sea un defecto de mi carácter. Al igual que sucede en las pesadillas, cuando veo cómo se desarrolla una política deseo intervenir: gritar algo acerca de bajar los aranceles cuando suben equivocadamente; o rogar para que se adopten políticas fiscales, monetarias o reguladoras más sensatas cuando advierto que los políticos toman la dirección errónea. Por supuesto, tal y como ocurre en las pesadillas, no logro intervenir en el resultado, debido a que estos episodios ya han tenido lugar. Pero quizás esta fascinación morbosa por recrearme en los viejos errores políticos resulte de utilidad cuando volvamos a encontrarnos en situaciones parecidas.

Teniendo en cuenta que este libro se centra en la mala política, ¿por qué incluir ejemplos históricos de políticas económicas equivocadas? A buen seguro el mundo moderno provee los suficientes ejemplos de políticas económicas fallidas. Pongamos por ejemplo la reciente crisis *subprime*, los altísimos precios de la educación y de la salud, la ausencia de una estrategia energética coherente y la falta de políticas medioambientales efectivas, por mencionar solo unas pocas. Es más, teniendo en cuenta que la influencia del Gobierno sobre la economía ha ido en aumento desde la segunda guerra mundial, los errores modernos en política económica pueden resultar aún más costosos —y, por tanto, más dignos de estudio— que los de épocas anteriores.

A pesar de que varios de los capítulos siguientes se centran en episodios recientes de mala política, el enfoque de este libro es descaradamente histórico. Existen dos razones para ello. En primer lugar, la historia ofrece una valiosa perspectiva. Con la suficiente distancia cronológica podemos realizar juicios fundamentados acerca de las consecuencias a largo plazo de errores concretos, algo que no podemos hacer con los episodios más recientes. Por ejemplo, resulta mucho más difícil discernir las consecuencias a largo plazo de la crisis *subprime*, que aún está

en desarrollo, que las de la crisis financiera de 1907. Esto no significa que la crisis de 1907 sea un libro abierto para los eruditos modernos: incluso hoy existen aspectos de este episodio que aún no se han entendido por completo. Sin embargo, y a pesar de la calidad relativamente pobre de los datos económicos de principios del siglo xx, muchas de las consecuencias a largo plazo de la crisis —por ejemplo, la fundación del Sistema de la Reserva Federal— resultan claras, de manera que podemos beneficiarnos de esta visión retrospectiva. En el momento de escribir este libro, las consecuencias a largo plazo de la crisis *subprime* siguen envueltas por un halo de misterio y parece ser que así seguirán durante algún tiempo.

En segundo lugar, tras haberme pasado veinte años escribiendo y enseñando acerca de la historia económica del mundo desarrollado, estoy firmemente convencido de que existen unos cuantos fenómenos económicos —tanto buenos como malos— que son totalmente nuevos. Consideremos las crisis financieras. La crisis *subprime* que marcó el final de la primera década del siglo xxi fue en muchos aspectos una réplica de las crisis de auge y caída que asolaron el mundo desarrollado durante los dos últimos siglos.<sup>7</sup> Este patrón ya tenía más de medio siglo hace más de ciento cincuenta años, cuando el periodista financiero británico D. Morier Evans observó: «En los últimos sesenta años, a intervalos comparativamente cortos, el mundo comercial se ha visto trastornado por una sucesión de esas terribles convulsiones que ahora nos resultan tan familiares a través de la expresiva palabra “pánico”. Cada uno de los pánicos tiene sus propias características, pero todos se parecen entre sí debido a que tuvieron lugar tras un período de aparente prosperidad, sacando a relucir su vacuidad. Esta secuencia resulta tan uniforme que cada vez que nos encontremos bajo circunstancias que nos permitan adquirir riquezas de manera inmediata, a no ser que se trate de la industria pesada, podremos argumentar con toda justificación que el pánico está al caer».<sup>8</sup>

7. Grossman (2010a).

8. Evans (1859 [1969]: 1).



Sin duda, la crisis *subprime* introdujo algunos nuevos elementos y terminología, incluidas las obligaciones de deuda garantizada, permutas de incumplimiento crediticio y toda una sopa de letras de derivados de valores. Estos nuevos —y muy peligrosos— instrumentos financieros tuvieron sus antecedentes en crisis anteriores, ya que los inversores se dejaron llevar con gran entusiasmo por activos tan diversos como los bienes inmuebles, las acciones ferroviarias, los productos agrícolas, las participaciones de las sociedades de responsabilidad limitada y los títulos de deuda sudamericanos. Sin embargo, básicamente es más que probable que la responsabilidad de la crisis *subprime* pueda atribuirse, al igual que sucedió con otras crisis financieras durante los siglos XIX y XX, a la combinación de una economía sobreendeudada con un ciclo económico de auge y caída.

Nada de lo anterior pretende sugerir que nuestros presentes, por no decir futuros, altibajos económicos sean meras repeticiones de un pasado sobre el que los políticos no tienen ningún control. Aunque los desarrollos económicos actuales se parecen con frecuencia a los de épocas anteriores, el poder predictivo de la historia es, cuando menos, dudoso. El premio Nobel Paul Samuelson ridiculizó la utilidad del precio de las acciones como herramienta de predicción económica diciendo que habían «predicho correctamente nueve de las cinco últimas recesiones». Cada generación de políticos se enfrenta con sus propios problemas y tiene la oportunidad de crear políticas completamente nuevas. No existen fuerzas, ni siniestras ni de ningún otro tipo, que nos obliguen a repetir los mismos errores. No obstante, los responsables políticos acostumbran a enfrentarse a dudas similares a las de sus predecesores: sopesar los beneficios de la cooperación económica internacional contra la demanda de políticas más aislacionistas; comparar los beneficios de una regulación más estricta para proteger a los consumidores contra los de una regulación más laxa que pueda beneficiar a las empresas, y promover el crecimiento económico. Y los incentivos que guían las decisiones a las que se enfrentan los políticos hoy en día son con frecuencia parecidos a aquellos a los que se enfrentaron sus predecesores. La observación de Mark Twain «la historia no

se repite, pero sí rima» resulta especialmente adecuada en este contexto.

La conclusión central de este libro estriba en que la política económica debe basarse en un frío y concienzudo análisis económico, y no en un compromiso con una ideología determinada. Las ideologías acaban afianzándose entre los políticos por una variedad de razones. A veces son el resultado de la combinación de una práctica de larga tradición con una pereza pasada de moda. Si «siempre se ha hecho de este modo»,<sup>9</sup> es poco probable que los responsables políticos traten de combatir esta creencia popular. Incluso si una determinada ideología ha servido bien a las personas, las circunstancias cambiantes pueden convertir las viejas maneras en algo obsoleto. Otras veces, la política basada en una determinada ideología acaba llevándose a cabo porque la clase política, y quizás el público que directa o indirectamente la elige, cree en una idea en particular con ciega devoción. Los episodios aquí analizados demuestran que la política económica nunca debe subordinarse a la ideología.

Otro de los rasgos comunes entre los errores políticos aquí analizados tiene que ver con la descomunal, y a menudo dañina, influencia de los intereses «privados». Aunque se suponga que los políticos deberían actuar, y a veces lo hacen, con los intereses públicos en el corazón, en el ámbito económico existen muchos grupos con intereses que no coinciden con los del público. Con frecuencia, determinadas regiones o ciertos sectores de la industria tienen la oportunidad de sacar provecho, o de resultar perjudicados, con una determinada política gubernamental, lo que puede provocar que acaben ejerciendo presión a favor de las políticas que resulten más favorables a sus intereses y en contra de las que les resulten más perjudiciales. Presionar al Gobierno para que promulgue políticas favorables es, por supuesto, un importante derecho en los países democráticos. No obstante, cuando la presión afecta excesivamente el curso de la política económica, el interés público puede verse afectado. Por tanto, otra conclusión impor-

9. Janis (1983).

tante es que el proceso de diseño político debe ser todo lo transparente posible, de manera que la atenta ciudadanía pueda evitar que los intereses privados acaben aplastando el interés general.

Varios de los errores políticos analizados en este libro son el resultado de lo que podría llamarse «interés nacionalista». Si los intereses privados implican cambios políticos a favor de una minoría ruidosa e influyente, los intereses nacionalistas implican desplazar los costes de la población local a la extranjera. Las políticas de inclinación nacionalista, como imponer aranceles sobre los artículos extranjeros, pueden resultar populares entre el electorado e incluso pueden generar algunos beneficios para la economía nacional a corto plazo. Sin embargo, a largo plazo acostumbran a salir caras.

Una importante conclusión final radica en que el retraso sale caro. Los errores políticos aquí analizados se ven agravados con frecuencia por retrasos excesivos, tanto en la aplicación de una política beneficiosa como, de manera más habitual, en la rectificación de esos errores. A nadie, especialmente a los políticos, le gusta admitir que ha cometido un error. Y nada clama más alto «cometí un error» que intentar revertir una política que defendiste anteriormente. No obstante, la incapacidad de reconocer y revertir decisiones políticas equivocadas a tiempo ha sido una de las mayores fuentes de los errores políticos contenidos en este libro.

La parte principal de este libro consiste en nueve capítulos, cada uno de los cuales explica la historia de una fallida política económica trascendental, incluidos los motivos por los que se adoptó dicha política, cómo fue aplicada y cuáles fueron sus consecuencias a corto y largo plazo. Los episodios tratados son muy variados, tanto por lo que respecta al tipo de políticas como a la época en que tuvieron lugar. Me he centrado en países económicamente avanzados porque los países menos desarrollados tienen sus propios tipos de problemas así como una rama de la economía, la economía del desarrollo, dedicada a ellos. Cronológicamente, los capítulos cubren el período comprendido desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días. Dada la gran envergadura tanto espacial como temporal de este período, resulta

razonable preguntarse cómo se escogieron las políticas fallidas adecuadas. Después de todo, las épocas históricas y contemporáneas ofrecen numerosos ejemplos de política económica mediocre. ¿Cómo fue posible reducir las opciones? Antes de escoger las políticas fallidas, resulta aconsejable elaborar una definición adecuada de política económica. Esto es más difícil de lo que pueda parecer.

Por una parte, la definición puede parecer obvia. La política económica se aplica cada vez que el Gobierno gasta dinero, evalúa los impuestos, modifica las tasas de interés o ajusta las regulaciones que afectan al funcionamiento de las empresas o que modifican los patrones de gasto de los ciudadanos. Una definición más amplia podría incluir la corrupción política, en la que los funcionarios del Gobierno utilizan los mecanismos económicos del Estado para enriquecerse a costa de los contribuyentes. También podría incluir políticas diplomáticas y militares, que han estado estrechamente vinculadas con los objetivos económicos durante siglos. La decisión de entrar en guerra, por ejemplo, ha sido a menudo motivada por el deseo de agenciarse un territorio u otros recursos. Y teniendo en cuenta que la guerra es, ciertamente, una de las actividades más destructivas de la humanidad, resultaría sencillo compilar un catálogo de las guerras y otros conflictos que han impuesto grandes costes sobre la sociedad y que, a la postre, no han mejorado en absoluto el bienestar público. Esta definición parece demasiado amplia, y este libro adopta un enfoque algo más limitado, considerando solo las políticas claramente económicas, y que en su momento fueron interpretadas de ese modo. Por tanto, la guerra y la corrupción política quedan excluidas de este libro.

Incluso la definición no tan amplia plantea preguntas difíciles. ¿Debería ser la política económica el resultado de la legislación? Evidentemente no, ya que muchas políticas económicas —quizás la mayoría— están establecidas por administradores que actúan de acuerdo con principios generales fijados por asambleas legislativas, más que por estatutos. Los banqueros centrales emprenden, diariamente, políticas económicas sin la intervención directa de los legisladores. Los tribunales pueden

declarar inconstitucionales algunos mecanismos reguladores. Una autoridad nacional puede aumentar los aranceles como respuesta a determinadas acciones llevadas a cabo por otros países sin necesitar una legislación determinada.

A pesar de que la mayor parte de las políticas económicas emana de cuerpos administrativos más que de asambleas legislativas, este libro hace hincapié en las políticas basadas en la legislación. La principal razón radica en que las leyes son más fácilmente identificables —tanto en el momento como de manera retrospectiva— que las políticas llevadas a cabo por administradores.

Las políticas emprendidas por la Administración acostumbra a ser graduales y no tan espectaculares, se adoptan de manera menos suntuosa y pueden revertirse más discreta y fácilmente que las promulgadas por las legislaciones. Consideremos la política monetaria. Antes de la segunda guerra mundial, la mayor parte de los bancos centrales eran instituciones privadas que operaban, en gran medida, en la sombra. Sin embargo, esta tendencia ha ido cambiando en los últimos años. El presidente del Banco Central Europeo (BCE) y, más recientemente, el presidente de la Reserva Federal, realizan conferencias de prensa tras reuniones políticas de importancia, una innovación que habría resultado impensable hace tan solo una generación. Los capítulos siguientes no ignoran por completo estas políticas administrativas; sin embargo, subrayan las políticas que pueden atribuirse a promulgaciones legislativas identificables.

Para analizar las políticas negativas, debemos emprender lo que los historiadores económicos llaman «análisis contrafáctico». Simplificando, consiste en evocar un mundo que nunca ha existido, una especie de realidad alternativa, para realizar comparativas. Por ejemplo, si deseamos analizar lo que supuso para los colonos norteamericanos formar parte del Imperio británico durante el siglo XVIII, debemos comparar sus costes y beneficios con los costes y beneficios hipotéticos de no haber formado parte del imperio. Pero ¿qué habría supuesto no formar parte del Imperio británico? ¿Formar parte del Imperio francés, con todo lo que habría significado en cuestión de

relaciones comerciales y desarrollo económico, por no hablar de la cocina? ¿O formar parte del Imperio español? ¿O quizás la situación contrafáctica apropiada habría sido imaginar un país independiente de cualquier imperio? Resumiendo, no podemos estudiar las consecuencias de una determinada política sin conjeturar qué habría sucedido de no haber sido aplicada. Sin embargo, el análisis contrafáctico no resulta sencillo, ya que analizar un mundo que nunca ha existido requiere realizar unas cuantas conjeturas.

Este libro se ocupa de los pecados de perpetración y no de los de omisión. Esto es, se centra en las consecuencias derivadas de la promulgación de políticas equivocadas y no en las de no haber promulgado políticas adecuadas. ¿Podemos analizar los pecados de omisión a través del análisis contrafáctico? Este ejercicio conlleva aún más dificultades que el de analizar los pecados de perpetración, ya que en lugar de calcular las consecuencias de no hacer algo que en realidad se hizo, debemos diseñar una política determinada desde cero e imaginar qué habría sucedido si dicha política «se» hubiese llevado a cabo. El problema de esta estrategia consiste en que es posible que las políticas que diseñamos de manera retrospectiva no hubiesen sido política o tecnológicamente factibles, o ni siquiera consideradas, en su momento. Sería como preguntarse si el uso generalizado de la penicilina habría reducido las muertes causadas por la sífilis durante el siglo XVIII. En este caso la respuesta habría sido, por supuesto, un «sí», pero como la penicilina no se produjo a gran escala hasta el siglo XX, este ejemplo contrafáctico no resulta ni útil ni realista. De manera parecida, idear políticas de mayor efectividad aprovechando la visión retrospectiva resulta sencillo; por ejemplo, el rescate del sistema bancario durante la Gran Depresión. Sin embargo, si dichas políticas no recibieron una consideración lo suficientemente seria en su momento, no perderemos tiempo analizándolas. Esto sería pedir demasiado al análisis contrafáctico.

El uso del análisis contrafáctico plantea un serio desafío, ya que no es otra cosa que opinar a toro pasado. ¿Cómo podemos juzgar a los responsables políticos, especialmente a aquellos del

pasado más lejano, cuando ellos no tenían acceso a esta visión retrospectiva, por no mencionar las herramientas y los datos de que disponen los economistas modernos? La respuesta inmediata es que a menudo no podemos. El objetivo de este libro consiste en explicar el origen de las decisiones equivocadas en materia de política económica. El hecho de no tener la suficiente base de conocimiento proporciona, en varios casos, una explicación parcial. En otras ocasiones, sin embargo, los errores son el resultado de la falta de voluntad o capacidad de la clase política de utilizar la información disponible.

Existen muchas maneras diferentes de clasificar la política económica. Los economistas acostumbran a clasificar las políticas en función del área económica sobre la que actúan. La política fiscal incluye las decisiones gubernamentales referentes a los gastos y los impuestos; la política monetaria consiste generalmente en la intervención del banco central para modificar los tipos de interés, la oferta monetaria y las condiciones crediticias; la política internacional implica alterar los aranceles y las cuotas así como gestionar los tipos de cambio, y las políticas reguladoras incluyen un buen número de normas que afectan prácticamente a todo, desde la protección al consumidor hasta el medio ambiente, pasando por los servicios públicos. Todas estas políticas no son necesariamente distintas: las políticas monetarias y de tipo de cambio provocan efectos que a menudo se solapan, al igual que sucede con las fiscales y monetarias. Este libro trata estas cuatro áreas de la política.

Otra manera de clasificar las políticas económicas es según sus consecuencias sobre el pastel económico. Las políticas económicas tienen dos tipos principales de consecuencias. En primer lugar, pueden afectar al bienestar económico global. Es decir, pueden provocar que el pastel económico sea más grande o más pequeño. En segundo lugar, también pueden afectar al modo de distribuir dicho pastel. Algunas políticas benefician a los miembros más ricos (o más pobres) de la sociedad; otras pueden beneficiar a aquellos que pagan intereses sobre la hipo-

teca de su vivienda, o a los productores de productos lácteos, o a los ejecutivos de las compañías petroleras, o a cualquier sector de la sociedad. Utilizando la analogía del pastel, las políticas se dividen en cuatro grupos: aquellas que afectan tanto al tamaño como a la distribución del pastel, aquellas que no afectan a ninguno de los dos, aquellas que afectan básicamente a su tamaño, y aquellas que, fundamentalmente, afectan a su distribución.

La mayor parte de las políticas económicas tienen un efecto insignificante sobre el tamaño y la distribución del pastel. Los Gobiernos de todo el mundo desarrollado emiten de manera constante normas y regulaciones sobre asuntos importantes y triviales. El *Registro Federal* en Estados Unidos y el *Diario Oficial* de la UE registran miles de páginas cada año, y estas solo contienen una pequeña fracción de todas las normas y regulaciones económicas emitidas por las autoridades locales, regionales, nacionales, internacionales, multinacionales y supranacionales de Europa y Estados Unidos. Algunas de estas reglas tienen consecuencias más que triviales para el tamaño del pastel; un número incluso mayor tiene una influencia considerable sobre su distribución, ya que cualquier norma o regulación que afecte a una porción de la economía lo suficientemente estrecha la beneficiará o perjudicará en relación con otras partes. En general, sin embargo, estas políticas no son ni las más controvertidas ni las que traen más consecuencias en términos del tamaño o distribución del pastel. De este modo, resultan ignoradas durante la mayor parte de este libro.

La segunda categoría consiste en políticas que tienen consecuencias importantes sobre el tamaño del pastel; la tercera, en políticas que tienen consecuencias tanto en su tamaño como en su distribución. Las políticas monetarias o fiscales excesivamente expansionistas o contractivas, por ejemplo, pueden generar fluctuaciones económicas importantes (auges y caídas) a corto plazo, agrandando el pastel de entrada para luego hacerlo más pequeño. Otras políticas económicas, como aquellas que rigen los aranceles, el patrón monetario o las políticas reguladoras, pueden provocar, a largo plazo, efectos profundos sobre el tamaño del pastel. Estas políticas también provocan casi siempre



efectos considerables sobre la distribución, ya que las fluctuaciones macroeconómicas a corto plazo y los cambios sostenidos en el crecimiento económico a largo plazo rara vez afectan del mismo modo a todos los sectores de la economía. Estas políticas constituyen el tema principal de este libro.

La cuarta categoría consiste en políticas que redistribuyen el pastel de manera considerable, aunque su efecto sobre su tamaño no sea importante. Cada vez que el Gobierno grava o subvenciona cualquier actividad económica, o la protege mediante aranceles, se dan consecuencias distributivas. Y debido a que algunos sectores de la economía se benefician directamente de estas políticas, las personas y empresas beneficiadas a menudo presionan o tratan de ejercer influencia para proteger o prolongar su privilegiada posición. Este tipo de presión es un tema recurrente en este libro. Con la excepción del capítulo 2, que describe una política que tuvo una influencia relativamente pequeña sobre el tamaño de la tarta pero grande respecto a su distribución y que contribuyó a un acontecimiento de gran importancia en la historia mundial, este libro no se centra en este tipo de acontecimientos. No obstante, las políticas con consecuencias distributivas perceptibles resultan una fuente constante de quejas, normalmente, pero no de manera exclusiva, por parte de aquellos que resultan perjudicados. Por tanto, merece la pena hablar un poco sobre ellas.

Tuve un encuentro personal con una política de este tipo a los pocos meses de empezar a trabajar como economista en un pequeño grupo de política económica en la Oficina de Asuntos Económicos y Empresariales del Departamento de Estado estadounidense. Mi jefe me envió a una reunión de miembros del personal de varias divisiones de los departamentos de Economía y de Sudamérica organizada con motivo de la inminente expiración del Acuerdo Internacional del Café (AIC), del que Estados Unidos era signatario. Nuestro objetivo consistía en lograr una ampliación de última hora para el acuerdo. El pánico con el que me encontré en la primera reunión era palpable. La situación era grave. Afortunadamente, un nuevo chico armado con un doctorado en economía estaba en ello.

Pronto aprendí que el AIC y la organización que había creado, la Organización Internacional del Café (OIC), funcionaban un poco como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Para mantener los precios altos, los países exportadores limitaban su producción de café. Sin embargo, a diferencia del mercado del petróleo —en el que Estados Unidos se muestra más que contento al permitir que las empresas nacionales compren a países no pertenecientes a la OPEP, como Canadá, México y Noruega, así como cantidades producidas por países de la OPEP que violan las cuotas de producción impuestas por la organización—, los países consumidores de café signatarios del AIC se muestran de acuerdo en no comprar a países que no pertenezcan a esta asociación así como en no comprar café a países de la organización que produzcan por encima de las cuotas de producción. En otras palabras, el Gobierno de Estados Unidos estaba ayudando a ejecutar un consorcio que elevaba el precio del café al que se enfrentaban los consumidores estadounidenses. Los AIC eran una especie de OPEP con cafeína.

El economista que hay en mí se sintió ultrajado. Si hubiese sido un bebedor de café, el bebedor de café se habría sentido todavía más ultrajado. Entonces pregunté: «¿Por qué Estados Unidos pertenece a una organización cuyo principal objetivo parece ser el de fastidiar al consumidor de café estadounidense?». (Quizás debería haber empleado un lenguaje más vulgar.) Tras un estupefacto silencio, me dijeron que el AIC «tenía que ser salvado» debido al papel que desempeñaba en el apoyo a las naciones democráticas exportadoras de café de Sudamérica. Señalé que Cuba y otras naciones sudamericanas no democráticas también estaban protegidas por el AIC y que resultaría más rentable para el Gobierno de Estados Unidos extender un cheque a nuestros amigos en lugar de que nuestros consumidores de café tuvieran que apoyar tanto a nuestros amigos como a nuestros enemigos. Mis argumentos fueron desoídos. Realicé la misma argumentación en sucesivas reuniones, normalmente concluyendo con: «Este es un mal acuerdo. Deberíamos dejarlo morir». Esta fue mi imitación de Catón el Viejo, un senador de la antigua Roma que empezaba y finalizaba cada uno de sus discursos con el es-

logan «Cartago debe ser destruida». Con el tiempo, dejé de ser invitado a las reuniones de este particular grupo, y el trabajo de rescate siguió adelante a toda velocidad sin mí. Al final, el AIC se prolongó. Debido a que los negociadores no fueron capaces de resolver los intrincados problemas que rodeaban las costosas funciones de cuotas y control de precios, no se incluyeron en la ampliación. Lamentablemente, no puedo atribuirme el mérito de este resultado.

Cualquier política que implique impuestos, aranceles, cuotas, subvenciones, o medidas de apoyo, o de desaliento, similares de cara a una actividad económica determinada comporta lo que los economistas llaman «pérdida irrecuperable de eficiencia», que es solamente otra manera de decir que introduce ineficiencia económica. Por ejemplo, si el Gobierno grava impuestos sobre el pan, 1) aporta ingresos fiscales al Gobierno, 2) eleva el precio del pan y, por tanto, los consumidores acaban comprando menos, y 3) reduce la cantidad de dinero que los panaderos perciben con cada barra de pan, y, en consecuencia, el número de barras que pueden vender.<sup>10</sup> De este modo, este impuesto perjudica inequívocamente tanto a los panaderos como a los consumidores.

A veces, este tipo de pérdidas irrecuperables de eficiencia se ve compensado por los beneficios obtenidos al desalentar actividades perjudiciales o por la promoción de actividades beneficiosas para la sociedad. Si aplicar un impuesto sobre los cigarrillos reduce el número de fumadores, especialmente entre la gente más joven, la reducción de las enfermedades relacionadas con el tabaco, como el cáncer de pulmón y el enfisema, puede compensar la pérdida generada por la imposición del impuesto. Del mismo modo, si el impuesto sobre la gasolina reduce el uso de los combustibles fósiles contaminantes, así como nuestra depen-

10. Los subsidios también suponen un lastre. Si se paga a los vendedores para producir algo que no harían (o no producirían en la misma cantidad) en ausencia de la ayuda, el coste para el Gobierno excede el beneficio combinado para los productores y los consumidores.

dencia de las importaciones de petróleo, y fomenta la utilización de energías renovables no contaminantes, los beneficios para la sociedad bien pueden compensar la pérdida de eficiencia derivada de la imposición de dicho impuesto.

A pesar de que es posible que los impuestos y las subvenciones resulten positivos para la sociedad, tampoco debemos subestimar su coste total, o su potencialidad para fomentar la picardía. Consideremos, por ejemplo, la agricultura estadounidense. La ley agrícola de 2008 (Ley Pública 110-246) proporcionó más de 284.000 millones de dólares en apoyo financiero a la agricultura estadounidense entre 2008 y 2012, una considerable cantidad de dinero, pero inferior al 3 por ciento del presupuesto anual del Gobierno federal.<sup>11</sup> Se podría discutir si las subvenciones destinadas a mantener el suministro de alimentos del país —en particular cuando el suministro está sujeto a fenómenos impredecibles (como por ejemplo, el clima y las plagas) que pueden provocar que los agricultores abandonen la agricultura para dedicarse a negocios más seguros— resultan importantes por razones de seguridad económica y nacional. Otros podrían argumentar que la enorme capacidad de producción agrícola de Estados Unidos hace que el apoyo agrícola resulte innecesario. Independientemente de la conveniencia de subvencionar la agricultura, la ley agrícola se tradujo en que una cantidad nada despreciable de dinero destinado al apoyo agrícola fuese enviada a lugares que los legisladores, probablemente, no habían previsto. Hablando acerca de la ley agrícola de 2008, la senadora demócrata por Minnesota Amy Klobuchar dijo: «Cuando miras lo que ha sucedido en los últimos años, ves escándalos. Hay personas que no deberían haber recibido este dinero [esta subvención]. Hay un coleccionista de arte de San Francisco. Hay un promotor inmobiliario de Florida. Cuando ves adónde fue el dinero, creo que no hay una gran cantidad de granjas en, digamos, el Distrito de Columbia, donde hoy nos encontramos, señor presidente. 3,1 millones de dólares en pa-

11. Goodwin, Mishra y Ortalo-Magné (2011).

gos agrícolas fueron al Distrito de Columbia. Otros 4,2 millones de dólares fueron a personas que viven en Manhattan. Y 1.000 millones de dólares del dinero de los contribuyentes destinado a pagos agrícolas acabaron en Beverly Hills 90210. La última vez que lo comprobé, no encontré demasiados terrenos agrícolas en esas zonas».<sup>12</sup>

La peor parte del AIC ya ha pasado, pero prácticamente todas las normas, leyes o regulaciones económicas promulgadas antes o desde entonces han tenido consecuencias distributivas. La cuestión no estriba en si existen o no estas consecuencias distributivas, pues queda claro que sí, sino en lo importantes que resultan.

En lugar de insistir una y otra vez sobre los errores en política económica de una época o lugar, este libro trata diferentes regiones y períodos. Así, incluye episodios de las tres regiones más ricas y productivas del mundo desarrollado: Estados Unidos, Europa y Japón. El período tratado abarca dos siglos, e incluye tres episodios de tres épocas diferentes: antes de la primera guerra mundial, el período de entreguerras y desde la segunda guerra mundial hasta nuestros días.

El período más escasamente tratado es el anterior a la primera guerra mundial, del que solo hemos extraído tres episodios en más de un siglo de experiencia histórica. En cierto sentido, es el período más difícil de determinar: la política gubernamental no era tan transgresora como sería más adelante, y aunque se cometieron muchos errores políticos y hubo costosos colapsos económicos, las consecuencias de las políticas equivocadas nunca fueron tan graves y generalizadas como en épocas posteriores. Los errores de este período incluyen las Actas de Navegación británicas (capítulo 2), la disolución del Banco de Estados Unidos (capítulo 3) y la Gran Hambruna irlandesa (capítulo 4).

12. «Senator Klobuchar Pushes for Progress on Farm Bill», página web de la senadora Amy Klobuchar, *Events, Speeches and Floor Statements*, 12 de diciembre de 2007, [http://www.klobuchar.senate.gov/multimeddiagallery\\_detail.cfm?id=288915&](http://www.klobuchar.senate.gov/multimeddiagallery_detail.cfm?id=288915&). Consultado el 13 de diciembre de 2012.

La etapa de entreguerras es, con mucho, la más extensamente cubierta. No es de sorprender, ya que la Gran Depresión, el acontecimiento económico clave de ese período, supuso el mayor desastre económico jamás conocido por el mundo industrial. La Gran Recesión que siguió al colapso de la crisis *subprime* ha provocado que los comentaristas de todo el mundo la comparen con la Gran Depresión, pero en comparación este episodio mucho más reciente resulta soso. Si hubieses sido un estadounidense con una cuenta bancaria antes de la llegada de la Gran Depresión, hubiese existido una posibilidad entre cuatro de que tu banco hubiese desaparecido hacia el final de dicha crisis. Los errores políticos del período de entreguerras tratados en este libro incluyen las punitivas reparaciones impuestas por los Aliados sobre Alemania después de la primera guerra mundial (capítulo 5), la decisión británica de volver al patrón oro en 1925 (capítulo 6) y la imposición en Estados Unidos de la Ley de Aranceles Smoot-Hawley en 1930 (capítulo 7).

El período posterior a la segunda guerra mundial no es tan corto como el de entreguerras, pero incluye tres errores políticos casi igual de concentrados. Quizás no resulte sorprendente que esta etapa haya producido un filón de errores de política económica tan rico, ya que las políticas gubernamentales han permanecido más activas desde un punto de vista económico en tiempos de paz que en cualquier otro momento de la historia moderna. Los errores de este período incluyen la década perdida de Japón en los años noventa (capítulo 8), la crisis *subprime* (capítulo 9) y el euro (capítulo 10).

A pesar de lo funestos que resultaron los errores políticos aquí analizados, este libro no sostiene que se trate de los peores jamás perpetrados, ni que los episodios explorados representen todos los tipos de errores políticos. Básicamente, estos episodios fueron seleccionados porque abarcan varios países, períodos y áreas de la política económica, porque sus consecuencias fueron graves y porque son historias dignas de ser explicadas.

La intención de este libro no es sostener que la política económica esté destinada al fracaso. La política económica puede resultar una fuerza poderosa para la mejora del bienestar de la

humanidad. En el ámbito internacional, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (y su sucesor, la Organización Mundial del Comercio [OMC]) ha promovido la eliminación de las barreras comerciales durante más de sesenta años y ha contribuido considerablemente a la prosperidad mundial. Asimismo, el Banco Mundial ha impulsado proyectos que han servido para aliviar la pobreza en el mundo en vías de desarrollo. Ninguna de estas organizaciones es perfecta, pero ambas han servido para mejorar la vida de millones de personas. A nivel nacional, el estímulo fiscal y la pronta intervención de la Reserva Federal de Estados Unidos después de la crisis *subprime* y la red de seguridad social promulgada a raíz de la Gran Depresión evitaron el desastre cuando la economía se encontraba al borde del colapso. Hay mucho que criticar en dichos programas; sin embargo, en definitiva han traído numerosos beneficios. A pesar de los notables éxitos de la política económica, la tarea de este libro no consiste en regodearse de nuestros logros. Consiste simplemente en relatar algunos de nuestros mayores errores para ver si podemos aprender algo de ellos.