

# DEFENSORA DEL COMERCIO MUNDIAL

*Bob Simison traza una semblanza de **Anne O. Krueger**, cuya labor de investigación contribuyó a construir el sistema de comercio mundial que está ahora bajo ataque*

**E**l expresidente de Estados Unidos Donald Trump estaba librando una guerra comercial de miles de millones de dólares con China, y la economista Anne Krueger decidió pronunciarse al respecto. En el curso de una carrera que abarcó más de seis décadas, los innovadores estudios realizados por Krueger en India,

Corea del Sur y Türkiye habían transformado profundamente el pensamiento de los formuladores de políticas sobre la importancia del comercio para mejorar las vidas de millones de personas. Ahora todo esto recibía críticas.

La respuesta de Krueger a Trump fue un libro de 300 páginas, publicado en 2020, sobre lo que debemos saber



FOTO: FMI/JOSHUA ROBERTS

acerca del comercio internacional (*International Trade: What Everyone Needs to Know*), un convincente argumento que muestra cómo el comercio mundial beneficia a miles de millones de personas y ha sacado a millones de la pobreza. “La protección no crea puestos de trabajo”, escribió. “El comercio destruye muchos menos de lo que popularmente se cree... Si la guerra comercial continúa, el daño económico al mundo entero será mayor”.

Hoy, a los 89 años, la profesora de Economía de Johns Hopkins sigue rechazando enérgicamente la ola de proteccionismo que se propaga por el mundo. Krueger mantiene una agenda completa de conferencias y escribe una columna mensual para el respetado foro internacional en línea *Project Syndicate*. Algunos títulos recientes son “America’s Industrial Policy Is Counterproductive”, “Multilateralism Is Still Better” y “Sleepwalking into a Global Trade War”, donde se refiere, respectivamente, a que la política industrial de Estados Unidos es contraproducente, a que el multilateralismo sigue siendo una mejor opción y al riesgo de entrar como sonámbulos en una guerra comercial mundial.

“Es desalentador”, afirma. “Pronto las cosas se revelarán como errores. [El presidente de Estados Unidos Joe] Biden es un internacionalista, pero su administración se ha vuelto sumamente proteccionista. Esto perjudicará a Estados Unidos y al resto de mundo”.

No es esta una postura popular. Las pérdidas de empleo en las economías desarrolladas, que se atribuyeron a la globalización, desataron décadas de protestas. El surgimiento de China como una potencia exportadora suscitó preocupación acerca de la seguridad nacional. Y las perturbaciones durante la pandemia inspiraron un movimiento para reemplazar las cadenas de suministro mundial por bloques comerciales regionales y la deslocalización entre aliados.

Pero Krueger nunca ha coincidido con la sabiduría convencional. En los años sesenta, era algo generalmente aceptado que las economías en desarrollo necesitaban proteger a las empresas nacionales mediante controles de cambio y frenos a las importaciones. Los datos que ella recogió directamente de empresas de Türkiye mostraban que, por el contrario, estas políticas trababan el crecimiento. Sus estudios subsiguientes dieron vuelta las teorías del desarrollo.

Krueger fue la funcionaria número dos del FMI entre 2001 y 2006, y economista jefe del Banco Mundial 20 años antes. Capacitó a generaciones de economistas en la Universidad de Minnesota, Duke, Stanford, Johns Hopkins y otras instituciones. De sus decenas de libros y trabajos de investigación, uno fue mencionado entre los 20 artículos más importantes en el primer siglo de la influyente revista *American Economic*

*Review*, publicada por la Asociación Estadounidense de Economía, que Krueger presidió en 1996. Desde hace tiempo ha sido propuesta por otros economistas para recibir el Premio Nobel por el arrollador impacto de sus hallazgos sobre el comercio.

“Anne Krueger es una figura absolutamente transformadora”, dice la ex secretaria de Estado de EE.UU. Condoleezza Rice. Ambas llegaron a ser colegas profesionales, amigas personales y compañeras de golf en la década de 1990 cuando Rice, una economista política, era rectora en Stanford y Krueger dirigía un instituto de investigaciones económicas que había fundado allí. “Anne lograba lo que se proponía. Es una académica de primer nivel con la singular capacidad de llegar desde el ámbito académico a la formulación de políticas. Goza de una valoración increíblemente alta entre los economistas”.

### Economista por accidente

Según su propio relato, Krueger se convirtió en economista por accidente. Después de crecer en el oeste del estado de Nueva York, cursó sus estudios de pregrado en la Universidad de Oberlin en Ohio. Su foco eran los estudios preparatorios de derecho, y solo en su último año optó por la economía como especialidad. Tomó clases de economía “porque pensé que había que comprender la ciencia económica para comprender el derecho y la política”, escribió en un bosquejo autobiográfico para un libro de 2014 sobre economistas eminentes. Pero no había dinero para seguir estudiando derecho. Entonces ganó una beca de posgrado en economía en la Universidad de Wisconsin. “Así que fue economía entonces”, escribió.

Tras completar su doctorado en Wisconsin en 1958, Krueger pasó a ser profesora de Economía en Minnesota, cargo que mantuvo hasta partir hacia el Banco Mundial en 1982. En las décadas de 1950 y 1960, escribió más tarde, los economistas pensaban que el libre comercio era malo para las economías en desarrollo porque no podían competir en los mercados de exportación. De modo que los gobiernos debían proteger a las industrias nacionales de la competencia importadora e invertir directamente en la fabricación local o al menos subsidiarla.

“Todos queremos ver que la gente esté mejor y tratamos de ayudar a los pobres”, dice Krueger hoy. Las políticas proteccionistas destinadas a lograr esto simplemente no funcionaron. Desde que India y China se abrieron al comercio internacional, la pobreza a nivel mundial se ha desplomado, observa.

En una misión encomendada por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en 1965, habló en Türkiye con decenas de empresarios y mostró cómo en realidad tales políticas derivaron

en contrabando y un desperdicio desenfrenado. Esto incluía “la ‘exportación’ de cargamentos de piedras, que luego eran arrojadas por la borda (para cobrar subsidios a la exportación), la calificación defectuosa de materias primas como el tabaco (los inspectores tabacaleros eran sobornados por los agricultores para sobrevalorar la calidad del insumo), [y] el excesivo acopio de repuestos e incluso máquinas enteras” para evadir los controles de importación, escribió.

En 1968 Krueger estudió a más de 50 proveedores de autopartes en India. Algunos de ellos le brindaron datos sobre “los tres conjuntos de libros que llevaban: para el recaudador, para el público y para fines administrativos”, escribió. Sus observaciones sobre cómo las empresas de Türkiye e India respondían a las políticas económicas proteccionistas la llevaron a escribir un documento emblemático sobre la economía política de la sociedad rentista, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, publicado en 1974 en *American Economic Review*.

En este trabajo documentó los costos que acarrearán para el bienestar público políticas como restricciones al comercio y permisos de importación que alientan a algunos participantes del mercado a tratar de cobrar o recaudar lo que los economistas llaman “rentas”. Al declararlo uno de los 20 artículos más importantes publicados entre 1910 y 2010, *Review* le atribuyó al documento haber contribuido a impulsar “una voluminosa literatura sobre el papel de la corrupción y la gobernanza en el proceso de desarrollo económico”.

“Al identificar la importancia de las actividades de búsqueda de rentas y aportar un marco para analizar sus costos sociales, este documento amplió el análisis económico de los instrumentos de políticas que eligen los gobiernos”, sostuvo *Review*. Otros economistas cuyos trabajos integraron la lista de los 20 más importantes son los ganadores del Nobel Milton Friedman, Joseph Stiglitz, Paul Krugman y Robert Shiller.

Junto con el prominente economista Jagdish Bhagwati, del Instituto Tecnológico de Massachusetts y luego de la Universidad de Columbia, Krueger organizó una serie de conferencias y estudios en la década de 1970 que se concentraban en las políticas comerciales de diez economías en desarrollo. El proyecto se tradujo en un volumen sobre cada país y dos libros sobre el panorama general, uno de Bhagwati y otro de Krueger.

“Para gran sorpresa de los participantes, y en cierto modo para nosotros, en los diez países incluidos en el proyecto se observaron muchos de los mismos fenómenos”, escribió Krueger. Los costos de las políticas importadoras restrictivas superaron los beneficios, según mostró el estudio. “Desde la década de 1980, la mayoría de los países en desarrollo han eliminado la

mayor parte de sus restricciones cuantitativas, pasado a tipos de cambio más realistas y reducido notablemente sus aranceles”.

### Voltear opiniones respecto a las políticas

“Ella expuso las distorsiones y los costos para el bienestar de determinadas políticas, combinando la experiencia del mundo real con un sustento teórico”, dice el economista de Dartmouth Douglas A. Irwin. Sus observaciones cambiaron las opiniones de los economistas y las autoridades sobre la política comercial, afirma.

Un caso concreto es Corea del Sur, cuyas políticas comerciales limitaron el crecimiento en la década de 1950. Cuando el gobierno adoptó sistemas de intercambio más abiertos, la economía despegó, beneficiando a millones de personas, escribió Krueger. Los resultados de los cambios en Corea del Sur y de medidas similares en Türkiye e India la convencieron de los amplios beneficios de las políticas de libre comercio.

“En mi opinión, el crecimiento económico también genera recursos con los cuales pueden abordarse con mayor efectividad problemas sociales como los relativos al medio ambiente”, escribió Krueger. “Además, a medida que la gente escapa de la pobreza, sus demandas de un mejor medio ambiente y otros bienes públicos también aumentan, permitiendo así que el gobierno atienda estos temas más rápidamente”.

“Anne cambió el pensamiento en las economías en desarrollo, lo cual generó un grado mayor de libre comercio y crecimiento”, dice el economista de Columbia Arvind Panagariya, un reconocido experto en comercio. “Ha tenido una influencia muy grande en los resultados del mundo y un tremendo impacto en las vidas de millones de personas que salieron de la pobreza”.

Como economista jefe del Banco Mundial entre 1982 y 1986, Krueger contribuyó a alinear más las políticas de la institución en la lucha contra la pobreza mundial con las observaciones de sus estudios. En el informe anual del Banco en 1983, recuerda, logró sacar al organismo del negocio de otorgar préstamos para instalaciones turísticas de propiedad estatal e hizo que discriminara menos contra la inversión en agricultura.

En 2003, cuando era primera subdirectora gerente del FMI, Krueger tuvo que llenar el cargo vacante de economista jefe. Recurrió a Raghuram Rajan, a quien conocía desde hacía algunos años.

“Le dije que no sabía de macroeconomía”, cuenta Rajan. “Ella dijo, ‘Yo tampoco’”. En broma, por supuesto. Tras la crisis financiera asiática a finales de la década de 1990, Krueger vio la necesidad de que el FMI reforzara su conocimiento de la industria financiera y su impacto en las economías. Las finanzas son el área de especialización de Rajan.

“El sector financiero puede hacer las cosas muy mal”, dice Rajan. “Cuando hay una crisis, obliga a los gobiernos a rescatar al sector financiero, ejerciendo presión sobre las finanzas nacionales”. Como economista jefe bajo el mandato de Krueger, Rajan amplió la capacidad del FMI para evaluar la estabilidad de las industrias bancarias de los países. Luego se desempeñó como gobernador del banco central de India y hoy es profesor de Finanzas en la Escuela de Negocios de la Universidad de Chicago.

### Abordar las crisis de deuda

Uno de los logros más importantes de Krueger en el FMI fue la elaboración de una propuesta para un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana, conocido como “MRDS”. Su plan no prosperó por razones políticas. Pero el problema de la imposibilidad de las economías en desarrollo de saldar su deuda no ha desaparecido en las últimas dos décadas y la falta de un sistema tal de reorganización por quiebra para la deuda nacional de hecho afecta a millones de personas.

“Los pobres del mundo no deberían tener que pagar el precio de desacuerdos entre los mayores acreedores mundiales”, escribió Krueger en su columna de *Project Syndicate* en abril de 2023. Citó la crisis de deuda que azotó a Sri Lanka hace un año. Como el gobierno no obtuvo alivio de la deuda, no pudo comprar insumos vitales como alimentos, combustibles, medicamentos y otras necesidades, escribió. “El proceso de la comunidad internacional para responder a las emergencias de deuda soberana necesita ser mejorado urgentemente”.

Krueger propuso que el FMI cumpla un papel central en ayudar a que las naciones deudoras sin dinero suficiente elaboren planes de reestructuración que sean justos para los acreedores, incluidas las instituciones financieras privadas. El MRDS incluiría características de la reorganización de quiebras empresariales como protección frente a juicios de acreedores. Requeriría la construcción de un marco jurídico internacional para permitir que una mayoría de los acreedores tomen decisiones vinculantes para todos los acreedores, eliminando así el problema de los acreedores disidentes.

En su columna de abril de 2023, Krueger señaló que casi la mitad de todos los préstamos otorgados a países pobres corresponde a China y que su “negativa a aceptar el mismo recorte que otros acreedores” plantea un enorme escollo para resolver crisis como la de Sri Lanka.

Finalmente, la propuesta no logró superar la oposición de Estados Unidos, el Reino Unido y el Grupo de los Siete. “A la gente no le gustaba la idea de que una organización internacional no elegida [el FMI] pudiera interferir en los derechos contractuales y

llevar al saneamiento parcial de préstamos”, dice Matthew Fisher, un importante asistente de Krueger en el proyecto.

En cambio, la comunidad internacional adoptó una propuesta que había estado circulando desde la década de 1990 para incluir cláusulas de acción colectiva en los bonos públicos. Las disposiciones esbozan un mecanismo para que una mayoría de los tenedores de bonos tomen decisiones aplicables a todos.

“No tendríamos ni siquiera eso si Anne no hubiera impulsado el MRDS”, dice Rhoda Weeks-Brown, actualmente consejera jurídica general del FMI. Trabajó con Krueger en el proyecto como miembro subalterno del departamento jurídico. “Era algo muy inusual y valiente para ser hecho por el FMI, y ella tuvo la visión y el liderazgo para asumirlo”.

Krueger sostiene que el MRDS “tiene que entrar en vigor algún día”, posición que algunos de sus colegas también mantienen. “Tuvo una muerte política, pero no una muerte intelectual”, dice Sean Hagan, profesor de Derecho en Georgetown que integraba el departamento jurídico del FMI en ese momento y que luego se desempeñó como consejero jurídico general del organismo.

“Los gobiernos se meten en problemas debido a sus malas políticas”, dice Krueger. “Necesitamos que alguien como el FMI analice las políticas y marque aquellas que deben modificarse”.

### Fuerza de la naturaleza

En su profesión, Krueger ha alcanzado el estatus de ícono, una brillante “fuerza de la naturaleza” y un “hueso duro de roer”, como lo expresan algunos colegas. Por influyente que haya sido su labor, hay otra dimensión que no le gusta comentar.

“Ella perforó varios techos como mujer, lo cual fue una enorme contribución”, dice Rajan de la Escuela Booth de Chicago. “Pero es tan competente que nadie podría decir que estuvo allí porque era mujer. Estuvo allí porque es definitivamente competente. Se comportó de una manera extremadamente admirable y nunca habló de ello. Hizo las cosas más fáciles para otras mujeres”.

Krueger sirvió como inspiración personal y referente, dice Weeks-Brown. “Era una mujer en ese papel —algo muy importante en esos días— y es parte de su legado. Fue la primera mujer en ocupar el cargo de subdirectora gerente del FMI. Las mujeres la veían como un referente debido a su clarividencia, su contundencia y su efectividad”.

Por su parte, Krueger dice que solo quiere ser conocida como economista. **FD**

**BOB SIMISON** es un escritor independiente que previamente trabajó en *Wall Street Journal*, *Detroit News* y *Bloomberg News*.