

Superar el conservadurismo macroeconómico para impulsar el crecimiento y el empleo y reducir la pobreza

Iyanatul ISLAM*

La política macroeconómica, tal y como se entiende y practica actualmente en muchos países en desarrollo, está empantanada en una «trampa de la estabilización», ya que vela por la promoción de la estabilidad, a expensas del crecimiento, y por lograr sus objetivos de finanzas públicas y de inflación, a expensas del empleo¹. Como ha observado Vines, «el avance de la reflexión teórica y el clima ideológico reinante en los países industrializados influyen en el asesoramiento sobre los programas políticos que se imparte a los países en desarrollo» (2001, pág. 137). Williamson (1994 y 1999) elaboró la idea de que, en el campo de la formulación de políticas, existe un conjunto de principios convenido universalmente — al que denominó «el Consenso de Washington» —, en el cual la prudencia de la hacienda pública ocupa el primer lugar entre diez proposiciones esenciales², pero donde no se menciona el pleno empleo en tanto que objetivo primordial. Otros economistas célebres

* Departamento de Empresas Internacionales y Estudios Asiáticos, Griffith Business School, Universidad de Griffith (Australia). Dirección electrónica: i.islam@griffith.gu.edu.au. Este artículo es una versión abreviada y revisada de un documento elaborado con los auspicios del Departamento de Estrategias de Empleo de la OIT, Ginebra.

¹ McKinley (2001) ha analizado el carácter conservador de la macroeconomía que se aplica en los países en desarrollo. Véase, además, Reich (2002, págs. 116-118), quien afirma que el clima económico mundial es actualmente tal que los gobernadores de los bancos centrales de las economías más poderosas del mundo deberían renunciar a su afán de asegurar una inflación baja y unos presupuestos rigurosos, y perseguir una política presupuestaria y monetaria expansionista capaz de fomentar el empleo.

² Otras propuestas programáticas del Consenso de Washington consisten en encauzar el gasto público hacia la sanidad, la infraestructura y la educación básicas, reformar el régimen tributario, liberalizar el sector financiero, implantar unos tipos de cambio unificados y competitivos, abrir la economía a las inversiones extranjeras, efectuar privatizaciones, desreglamentar los mercados y garantizar los derechos de propiedad (o el imperio de la ley). En este artículo, que versa sobre el conservadurismo macroeconómico, no cabe que efectuemos una valoración exhaustiva del Consenso de Washington. Puede verse una crítica del mismo en Beeson e Islam (2004).

dispensaron consejos muy similares a los dirigentes de los países en desarrollo, a los que predicaron las virtudes de la inflación baja, la disciplina presupuestaria y la restricción del crédito (Dornbusch, 1993, Fischer, 1993, y Harberger, 1984).

La influencia de los inversores mundiales en los gobernantes y especialistas refuerza el sesgo en favor de las variables presupuestaria, fiscal y financiera, al menos en el ámbito de las economías en desarrollo (BAsD, 1999). La macroeconomía ortodoxa también ensalza la flexibilidad laboral, considerando que tiene más eficacia para el bienestar de los trabajadores que las instituciones del mercado de trabajo (Standing, 1999, y Van Hoeven, 2000)³.

En este artículo afirmaremos que los cimientos empíricos del conservadurismo macroeconómico son endeble y que existe el impulso intelectual necesario para elaborar una alternativa viable a la ortodoxia actual. Si se hiciese, entrañaría un empeño renovado en crear empleo en tanto que objetivo fundamental de la política macroeconómica y en establecer un «espacio presupuestario» para sostener las inversiones en infraestructura y en desarrollo humano. Supondría, además, poner en primera línea la protección social integral, con el fin de hacer frente a la inseguridad económica que causa la inestabilidad macroeconómica. Hay razones que abonan un planteamiento de la estrategia política integral y que asuma el empeño de tomar las medidas necesarias para asentar un entorno mundial propicio que respalde las iniciativas políticas nacionales favorables a los pobres y al empleo. En pocas palabras, en el artículo se propone un marco estratégico coherente con el fondo y el espíritu del Programa de Trabajo Decente de la OIT, que da preeminencia a la creación de empleo, la protección social integral y el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo mediante el diálogo social y la salvaguardia de los derechos de los trabajadores (OIT, 2001).

Política macroeconómica, crecimiento y pobreza: repaso a los análisis estadísticos

Para defender el conservadurismo macroeconómico, los profesionales acostumbran a hacer análisis estadísticos basados en métodos descriptivos y en técnicas econométricas con las que comparan numerosos datos de muchos países. Fischer (1993) fue uno de los primeros en incorporar variables de política macroeconómica en las regresiones econométricas del crecimiento económico nacional, llegando a la conclusión de que una inflación baja y la prudencia de la hacienda pública ayudaban a acelerar el crecimiento. Otros autores, como Ian Little y colaboradores,

³ Como ha escrito el premio Nobel Joseph Stiglitz (2002a, pág. 14), el lema tan reverenciado y repetido de flexibilizar el mercado de trabajo no es sino «un intento apenas disimulado de demoler [...] conquistas que los trabajadores han logrado a fuerza de muchos años de negociación y actividad política».

parecen más circunspectos, pues observan que «las políticas macroeconómicas de un país sólo pueden explicar una parte, a menudo una pequeña parte, de sus resultados económicos» (1993, págs. 401 y 402). Respalda esta circunspección estudios en los que se ha comprobado que unas tasas de inflación moderadas no son perjudiciales para el crecimiento (Bruno y Easterly, 1995). A partir de estas aportaciones a la bibliografía especializada y de otras posteriores, que superaron el enfoque por países hasta llegar a estudiar los factores estadísticos determinantes de la pobreza en el mundo⁴, podemos llegar a conclusiones sorprendentemente eclécticas que resultan contrarias a los principios de la ortodoxia macroeconómica y que se sustentan en las estimaciones que exponemos en este artículo. Nos basaremos en datos que cubren un período largo (de 1960 a 2000) y un amplio abanico de países (noventa y tres en el período de 1960-1979, ciento treinta y siete en el de 1980-2000 y ciento veintiséis en el de 1970-2000) procedentes de los indicadores del desarrollo publicados por el Banco Mundial (2002)⁵.

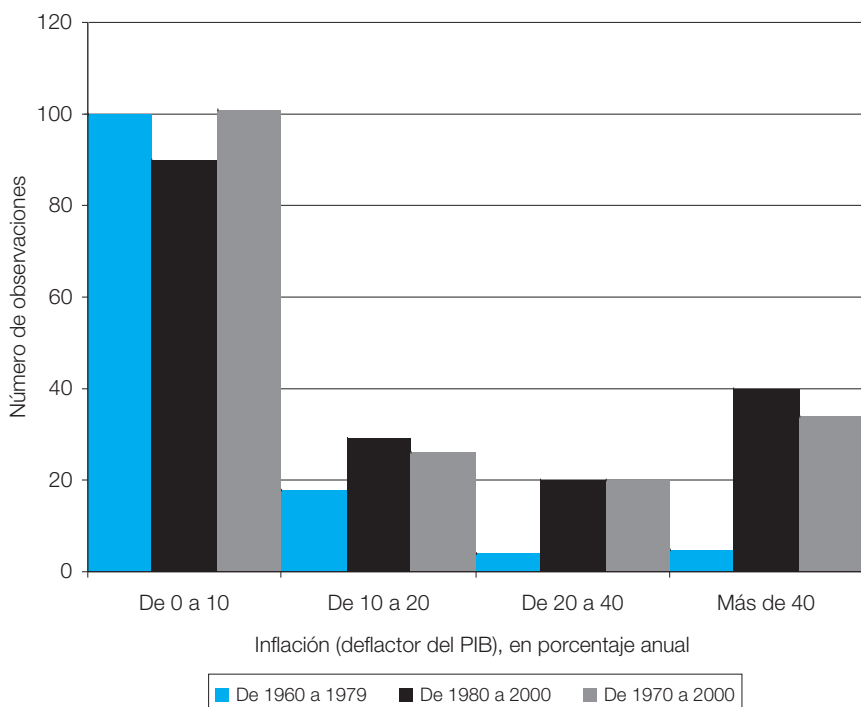
Vamos a empezar por comentar los gráficos 1 y 2, donde vemos que las tasas de inflación elevadas y los déficit presupuestarios abultados no son la norma ni en las economías desarrolladas ni en las economías en desarrollo si miramos los datos desde la perspectiva de períodos largos. Desde luego, como puede verse en los gráficos 3 y 4, una inflación superior al 15 por ciento o déficit presupuestarios mayores del 10 por ciento del PIB van unidos a un decrecimiento económico, al menos en algunos períodos (1980-2000). Ahora bien, si examinamos esas informaciones junto con las recogidas en los gráficos 1 y 2, vemos que estos resultados representan extremos macroeconómicos. Por ejemplo, sólo un pequeño número de países se caracterizan por déficit presupuestarios superiores al 10 por ciento del PIB (gráfico 2); el grueso de los países tiene déficit presupuestarios que oscilan entre el 0 y el 5 por ciento del PIB.

Lo que acabamos de decir tiene gran importancia, porque el conservadurismo macroeconómico es en lo fundamental una parábola acerca de los infortunios que aguardan a los países — afortunadamente, no son la mayoría — si dejan que la inflación sea excesiva y la situación de la hacienda pública se degrade hasta un punto insostenible. De ahí el que la actual ortodoxia macroeconómica consista en un planteamiento fundado en ejemplos extremos. Esta conclusión ha sido confirmada igualmente por una revisión de los estudios internacionales antes mencionados llevada a cabo por Easterly (2003), quien demuestra que la robustez de la deducción de que las variables clásicas (como las presupuestarias y comerciales) tienen gran influencia en el crecimiento depende en gran medida

⁴ Podemos citar a modo de ejemplos las obras de Ghura, Leite y Tsangaridies (2002), Cashin y otros (2001) y Mallick y Chowdhury (2002). Ni siquiera Dollar y Kraay (2000), tenidos generalmente por partidarios del Consenso de Washington, han hallado una relación estadística de alguna importancia entre la inflación, la prudencia del erario público y la pobreza.

⁵ Muqtada (2003) ha efectuado un trabajo similar.

Gráfico 1. Distribución de los países según la tasa de inflación, de 1960 a 2000



Notas: Tamaño de las muestras: 93 países en el período de 1960 a 1979; 137 países en el de 1980 a 2000; y 126 países en el de 1970 a 2000.

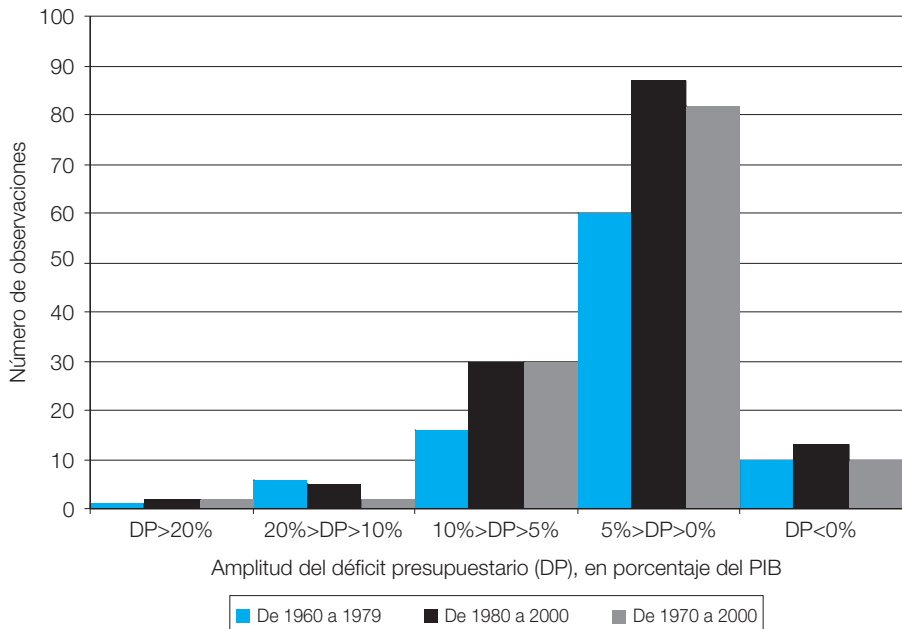
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2002) que pueden consultarse en la dirección <<http://www.worldbank.org>>.

de datos extremos. Además, Easterly (2003) expone la idea capital de que si bien el despilfarro macroeconómico puede «asfixiar» el crecimiento, de ello no se sigue forzosamente que para impulsarlo baste con aplicar una política macroeconómica prudente, la cual depende, asevera, de que haya instituciones firmemente asentadas.

Esta reflexión tiene además una consecuencia importante: es probable que los desacuerdos y debates de fondo giren en torno a los «casos intermedios». ¿Es un déficit presupuestario del 5 por ciento necesariamente peor que uno del 3 por ciento? ¿Es una tasa de inflación del 3 por ciento forzosamente mejor que una del 6 por ciento? En ese terreno, no es verosímil que sean provechosas las prescripciones dogmáticas.

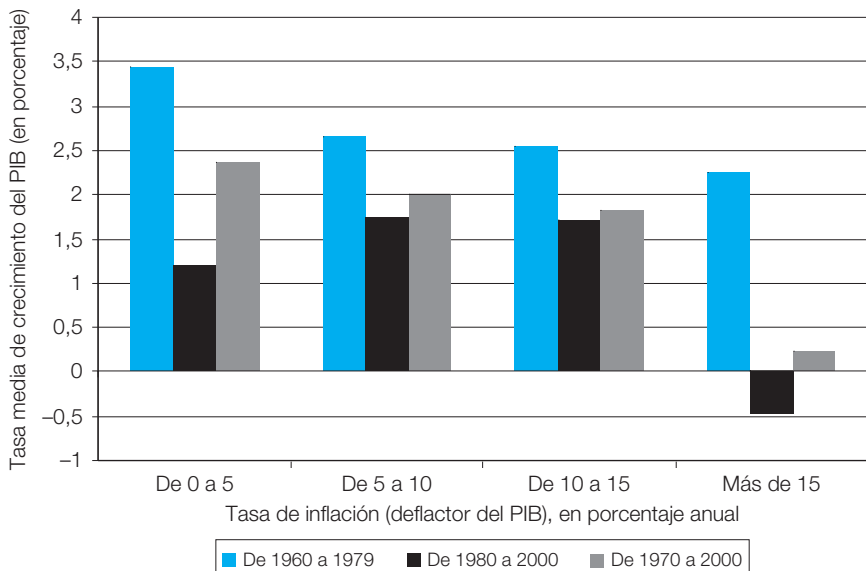
Examinemos ahora el cuadro 1. En él, los países están agrupados según hayan obtenido buenos resultados (es decir, un crecimiento por habitante superior al 3 por ciento anual), resultados intermedios (entre el 1 y el 3 por ciento) o resultados malos (menos del 1 por ciento). La tasa de inflación de los países intermedios es algo superior a la de los

Gráfico 2. Distribución de los países según el déficit presupuestario (DP), de 1960 a 2000



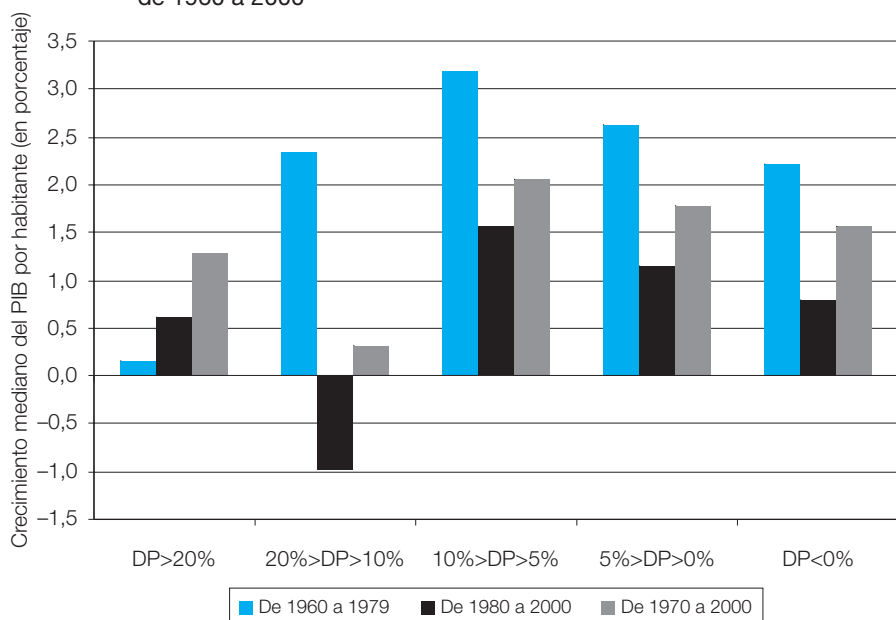
Notas y fuente: Véase el gráfico 1.

Gráfico 3. Inflación y tasa de crecimiento por habitante, de 1960 a 2000



Notas y fuente: Véase el gráfico 1.

Gráfico 4. Déficit presupuestario (DP) y crecimiento mediano del PIB por habitante, de 1960 a 2000



Notas y fuente: Véase el gráfico 1.

que han cosechado buenos resultados, pero no hay diferencia alguna digna de mención en cuanto a las situaciones presupuestarias respectivas de los tres grupos. Como cabía esperar, los que han obtenido malos resultados se caracterizan por tasas de inflación relativamente elevadas, pero ni siquiera en este caso el déficit presupuestario registrado es mucho mayor que los de los demás grupos.

Podemos complementar las averiguaciones recogidas en el cuadro 1 tratando de hallar relaciones negativas estadísticamente significativas entre la inflación y el crecimiento y entre éste y los déficit presupuestarios, cosa que podremos inferir de la regresión transversal que veremos a continuación. Existe una relación estadísticamente significativa entre la inflación y el crecimiento, pero no entre éste y el déficit presupuestario⁶. El tamaño del coeficiente de la variable inflación es pequeñísimo según este cálculo.

⁶ Obsérvese que, en la ecuación de la regresión expuesta, la inflación (INF) y el déficit presupuestario (DP) podrían estar correlacionados, en cuyo caso surgirían problemas de multicolinealidad y habría que tratar con cautela la insignificancia estadística del coeficiente del DP. Ahora bien, los resultados recogidos en este estudio conciden con los de otros estudios comparados entre países.

Cuadro 1. Inflación, déficit presupuestario y crecimiento de 1960 a 2000

Resultados de los países	Inflación		Déficit presupuestario		Tasa mediana de crecimiento	
	1960-1979	1980-2000	1960-1979	1980-2000	1960-1979	1980-2000
Buenos	6,13	5,8	-3,67	-2,65	4,61	3,87
Intermedios	7,35	7,96	-2,71	-2,56	2,83	1,56
Malos	7,38	21,49	-2,08	-3,81	1,05	-0,6

Nota: Los países están clasificados por categorías de resultados basadas en las tasas de crecimiento, es decir: buenos: más del 3 por ciento; intermedios: entre 1 y 3 por ciento; malos: menos del 1 por ciento. Tamaño de las muestras: 173 países en el período 1960-1979 y 175 países en el período 1980-2000.

Fuente: Véase el gráfico 1.

$$C = -0,077 \quad -0,007IR1960 \quad -0,005INF + 0,047DP + 0,14INV$$

$$(-1,32) \quad (-3,30) \quad (-4,28) \quad (1,43) \quad (6,11)$$

En donde:

C: tasa de crecimiento del PIB por habitante

IR1960: ingresos reales en 1960

INF: inflación (deflactor del PIB)

DP: déficit presupuestario (incluidas las donaciones) en porcentaje del PIB

INV: inversiones brutas en porcentaje del PIB

R² ajustado = 0,336

Proporciones *t* (entre paréntesis)

Número de observaciones: 141

Período: 1960-2000

Esta regresión pone de relieve el hecho importante de que las inversiones influyen en el crecimiento y pueden contrarrestar con creces el efecto negativo de la inflación (habida cuenta de que el tamaño del coeficiente estimado es considerablemente mayor que el de la inflación)⁷. En un estudio solvente, Ian Little y colaboradores (1993) sostienen que esta influencia de las inversiones en el crecimiento brinda una manera más directa de analizar la vinculación entre la política macroeconómica y el crecimiento que la situación de la hacienda del Estado o la cifra de inflación. La inestabilidad del PIB es perjudicial para la acogida de las inversiones, ya que suscita incertidumbre y propicia la inestabilidad inversora. Además, los países de crecimiento mediocre adolecen de una productividad y unas inversiones escasas y poco rentables, sobre todo por la deficiente

⁷ En una aportación clásica a las regresiones del crecimiento internacional, Levine y Renelt (1992) hicieron hincapié en el papel que juegan las inversiones para explicar las variaciones del crecimiento entre unos países y otros.

Cuadro 2. Inversiones y crecimiento, ordenados por grupos de países, de 1960 a 2000

Resultados de los países	Tasa mediana de crecimiento	Proporción de inversiones	Productividad de las inversiones	Coefficiente de variación de las inversiones
Buenos	4	24,84	0,15	0,18
Intermedios	2,1	20,52	0,1	0,21
Malos	-0,18	19,86	-0,01	0,27

Nota: Los países están clasificados por categorías de resultados basadas en las tasas de crecimiento, es decir: buenos: más del 3 por ciento; intermedios: entre 1 y 3 por ciento; malos: menos del 1 por ciento. Tamaño de las muestras: 173 países en el período 1960-1979 y 175 países en el período 1980-2000.

Fuente: Véase el gráfico 1.

selección de los proyectos del sector público y la incertidumbre que causa un entorno macroeconómico inestable.

En el cuadro 2 se ilustran estas proposiciones. Una vez más, los países aparecen agrupados según hayan obtenido resultados buenos (un crecimiento por habitante superior al 3 por ciento anual), resultados intermedios (un crecimiento del 1 al 3 por ciento) o malos (inferior al 1 por ciento). Durante el período 1960-2000, y en comparación con los que obtuvieron buenos resultados, las inversiones en los mencionados en tercer lugar fueron proporcionalmente bajas, muy inestables (según indica el coeficiente de variación) y tuvieron una productividad negativa (a tenor de la proporción de inversiones ajustada con arreglo a la tasa de crecimiento).

En el cuadro 3 se exponen las asociaciones estadísticas existentes entre la pobreza (estimada conforme a los criterios de pobreza interna-

Cuadro 3. Regresiones transversales de la pobreza y de algunas variables macroeconómicas en los decenios de 1980 y 1990

	Pobreza (1 dólar al día)				Pobreza (2 dólares al día)			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Ingresos por habitante				-0,1* (2,42)*				-0,01* (-5,98)*
Crecimiento por habitante	-3,98* (-3,32*)				-3,43* (-2,10)*			
Desigualdad (coeficiente de Gini)				0,630* (-4,71)*				0,17 (0,57)
Inflación (defactor del PIB)		-0,02 (-0,99)				-0,33 (-1,27)		
Déficit/excedente presupuestario, comprendidas las donaciones, en porcentaje del PIB			-0,85 (-1,12)				-1,45 (-1,39)	
R ² ajustado	0,14*	0,01	0,05	0,29*	0,05*	0,01	0,02	0,39*
Núm. de observaciones	60*	60	60	55*	60*	60	49	55*

Nota: Los resultados estadísticamente significativos aparecen con asterisco y la proporción *t* entre paréntesis.

Fuentes: Las estimaciones se basan en el método OLS y en datos a largo plazo compilados a partir de los indicadores del desarrollo mundial (Banco Mundial, 2002), de las cifras de la pobreza mundial publicadas en PNUD (2002) y del banco de datos sobre desigualdades del World Institute of Development Economics Research (WIDER), de Helsinki.

cionales), los ingresos por habitante, la inflación, el déficit presupuestario y la desigualdad. No existe ningún vínculo estadísticamente significativo entre la pobreza y la inflación; tampoco lo hay entre la pobreza y la situación de la hacienda estatal. Los elementos más determinantes de la pobreza son el nivel de ingresos por habitante, la tasa de crecimiento de éstos y la desigualdad, según ha sido comprobado en los estudios especializados. Ello pone de relieve que para la reducción de la pobreza es más importante lograr un crecimiento equitativo que ocuparse de las variables presupuestarias y monetarias.

Hacia una política macroeconómica favorable al crecimiento, al empleo y a los pobres

Según las constataciones aquí expuestas, cabe decir que se exageran las razones empíricas en favor de la ortodoxia macroeconómica, según la cual una hacienda pública saneada y una inflación baja son las claves del crecimiento y de la reducción de la pobreza. Ello nos incita a buscar alternativas creíbles al conservadurismo macroeconómico. En esta parte del artículo pondremos, pues, de relieve algunas propuestas muy idóneas para trazar un posible marco general que promueva una política macroeconómica favorable al crecimiento, al empleo y a los pobres.

La creación de empleo, objetivo primordial de la política macroeconómica

La ortodoxia actual aboga por que la inflación y la prudencia presupuestaria sean las metas principales del marco estratégico general. Ahora bien, no hay constancia en la bibliografía especializada basada en datos empíricos de que una inflación bajísima sea un objetivo idóneo de la política macroeconómica. En cuanto a la prudencia de la hacienda pública, del debate en torno a las pruebas empíricas al respecto se desprende la conclusión de que no existe un nexo estadístico firme entre la situación de las finanzas del Estado, por un lado, y el crecimiento y la pobreza por otro. Sea como fuere, los datos a largo plazo muestran que la mayoría de los países en desarrollo no tienen déficit públicos superiores al 5 por ciento del PIB (o no pueden permitírselos), por lo que tal vez se haya exagerado la preocupación por la falta de prudencia presupuestaria en el mundo en desarrollo. El premio Nobel Joseph Stiglitz ha hecho notar que los déficit presupuestarios dependen de las circunstancias concretas. Según sus propias palabras:

[...] Sencillamente, no existe un nivel óptimo de déficit presupuestario. El déficit óptimo — o la gama de déficit soportables — depende de las circunstancias, entre ellas el estado cíclico de la economía, las perspectivas de crecimiento, las finalidades del gasto público, la dimensión de los mercados financieros y los niveles de ahorro y de inversión nacionales (Stiglitz, 1998, pág. 5).

Habida cuenta de que las conclusiones extraídas de comparaciones entre países son bastante endebles, conviene ser circunspectos y no formular afirmaciones mecánicas ni recetas infalibles según las cuales los países deben fijarse unos objetivos presupuestarios y de inflación determinados de antemano, ni preocuparse excesivamente si en algunos países se superan estos límites. Ello nos allana el terreno para decir que incorporar el fomento del empleo en la gestión macroeconómica es una tarea apremiante, pues serviría para restablecer cierto equilibrio en la manera en que los poderes públicos establecen los objetivos y las prioridades. Entrañaría fijar un objetivo en cuanto a la creación de puestos de trabajo estables que, como mínimo, prevea la absorción de quienes ingresan por vez primera en la población activa (teniendo en cuenta los supuestos acerca de los parámetros estructurales de una economía). Luego, este objetivo esencial sentaría la base para elaborar la tasa de crecimiento correspondiente, las iniciativas políticas necesarias y el marco presupuestario.

Al defender una política macroeconómica que promueva el empleo, deberemos tener presente que, en una economía de mercado, no es fácil fijar de antemano un objetivo de creación de puestos de trabajo, ya que ésta es, a fin de cuentas, una demanda secundaria inducida por la demanda directa de bienes y servicios. Una serie compleja de factores que influyen en las inversiones privadas y públicas, en las exportaciones netas y en el consumo influye, a su vez, en el aumento de la demanda global, siendo, pues, el conocimiento de estas variables requisito previo indispensable para efectuar predicciones acerca del aumento del empleo.

La complejidad técnica que entraña aplicar una política macroeconómica de promoción del empleo no debe hacernos perder la esperanza. A los encargados de idear y ejecutar políticas debe alentarles el hecho de que en los países industrializados se ha constatado la existencia de una relación estable a largo plazo entre el empleo y el PIB — la denominada ley de Okun — (Kelly, 2000, pág. 23). Esta relación ha resultado útil para determinar el umbral de crecimiento a partir del cual hay una creación de empleo apreciable. En un estudio efectuado con datos de los países del Grupo de los Siete (G-7) de 1960 a 1994 se llega a la conclusión de que las relaciones entre el empleo y el PIB han ido estrechándose con el paso del tiempo (Padalino y Vivarelli, 1997, pág. 211). No hay motivos para suponer que la ley de Okun no vaya a ser válida en las economías de mercado de los países en desarrollo, y esto conlleva la consecuencia prometedor de que los poderes públicos pueden explotar la información tan parca que nos da la ley de Okun para convertirla en el eje de su estrategia macroeconómica. De otro modo, habría que suscribir el parecer fatalista de que los gobiernos no pueden hacer nada para mejorar los resultados del mercado del trabajo sin caer en un marco de economía dirigida aquejada de ineficiencia.

A su vez, el uso de objetivos de creación de empleo como eje de la gestión macroeconómica permite estudiar las maneras de que el crecimiento económico tenga gran densidad de empleos, disminuyendo así la presión ejercida sobre la tasa de crecimiento para que engendre por sí sola el número de puestos de trabajo necesario para alcanzar los objetivos políticos. Entre las iniciativas que han suscitado gran interés al respecto está la consistente en alentar a las pequeñas y medianas empresas a que sean los cauces principales de creación de puestos de trabajo reduciendo los obstáculos a las empresas nuevas o preexistentes, haciendo que el entorno normativo sea sencillo y previsible y cuidando de que el sistema de educación general y de formación profesional atienda las necesidades de recursos humanos de estas empresas.

En varios estudios de la OIT se ha afirmado que las autoridades públicas deberían incorporar sistemáticamente en su política de inversiones el uso de los métodos de producción basados en la mano de obra en lugar de los basados en la maquinaria (OIT, 2000a). El sector público es fundamental por lo que hace a las inversiones en infraestructura. Un estudio de la OIT en el entorno de un país concreto (Indonesia) ha demostrado que la aplicación de métodos de producción basados en la mano de obra a las inversiones en infraestructura puede generar hasta 1,2 millones de puestos de trabajo duraderos en cuatro años sin merma de los niveles de calidad que suelen asociarse con las técnicas de producción basadas en la maquinaria (OIT, 1999). Varios estudios comparados han demostrado que los programas de infraestructuras basados en la mano de obra son de un 10 a un 30 por ciento menos costosos financieramente hablando. Además, disminuyen del 50 al 60 por ciento las necesidades de divisas y crean cinco veces más empleos que los programas con gran densidad de maquinaria (OIT, 2000a).

Habilitar un «espacio presupuestario» para el desarrollo humano y la infraestructura básica

Una cuestión primordial que muchos países en desarrollo deben resolver es hallar la manera de que la política presupuestaria sea menos procíclica, a fin de amortiguar el impacto de las perturbaciones. Preocupa legítimamente el que las estructuras tributaria y económica de muchos países en desarrollo hagan que los ingresos del Estado sean procíclicos, disminuyendo enormemente en épocas de recesión y aumentando en los períodos de auge económico⁸.

⁸ Así, si los impuestos se basan en gran medida en el gasto (como a menudo sucede) y si una economía en desarrollo depende mucho de los productos básicos, los ingresos fiscales serán procíclicos. Se ha calculado que en América Latina una mengua del crecimiento del 1 por ciento hace disminuir la recaudación fiscal en un 5,8 por ciento, mientras que en los países industrializados esta cifra es de sólo un 1,8 por ciento (véase Lustig, 2000, pág. 9).

Ante estas limitaciones, ¿cómo concebir una política de hacienda pública contracíclica que albergue el «espacio presupuestario» necesario para sustentar las inversiones en desarrollo del capital humano y de la infraestructura básica? Debería ser posible instituir un fondo de estabilización presupuestaria que sirva para apuntalar el gasto público a todo lo largo de los ciclos económicos. Se financiaría con los ingresos excedentarios que recaudase el Estado en los períodos de crecimiento, los auges del precio de los productos básicos, las privatizaciones y los recursos allegados por concesiones de la comunidad internacional (por ejemplo, el reescalnamiento de la deuda o su condonación parcial)⁹.

Constituir un fondo de estabilización no es más que el comienzo de una política presupuestaria justa, eficiente, transparente y responsable en los países en desarrollo. ¿Qué principios habría que promulgar para que los programas de gasto público tuviesen una orientación general favorable al crecimiento y a los pobres y estuvieran protegidos durante las crisis macroeconómicas?

Según criterio muy extendido, los programas de desarrollo humano destinados a sectores específicos de la población y las inversiones públicas en infraestructura básica tienen esta orientación. Se puede complementar el gasto público en salud y educación básicas con disposiciones institucionales en virtud de las cuales los beneficiarios en potencia empleen las prestaciones de los programas para las finalidades que ellos mismos decidan. Así, por ejemplo, se puede exigir a las familias pobres que, para acogerse a las ayudas de los programas (en metálico y en especie), envíen a sus hijos a la escuela, se sometan a una atención prenatal y posnatal obligatoria o asistan a cursillos sobre nutrición.

Además de lo dicho sobre las asignaciones presupuestarias a la enseñanza y la sanidad básicas, también hay por lo general acuerdo en que el gasto público en infraestructura básica impulsa el crecimiento y asienta unas circunstancias que propician la reducción de la pobreza, al reforzar la complementariedad entre las inversiones públicas y las privadas¹⁰. Ahora bien, se plantea entonces la cuestión de velar por que los programas de gasto público favorables al crecimiento y a los pobres estén garantizados y se mantengan durante las épocas de atonía económica. Diversos estudios han demostrado que cuando se recortan estos

⁹ Entre los ejemplos que cabe aducir están el del Fondo de Compensación del Cobre chileno y la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal peruana de diciembre de 1999, que, entre otras medidas, instituyó un fondo de estabilización.

¹⁰ Easterly (2001), entre otros autores, comprobó que un índice de desarrollo de la infraestructura (el número de líneas telefónicas por cada 1.000 personas) es una variable explicativa estadísticamente significativa en las regresiones transversales del crecimiento de los países. Una regresión de dos variables con datos internacionales durante un plazo largo arroja la siguiente relación estadísticamente significativa (al nivel de significancia del 1 por ciento) entre el logaritmo de la pobreza (Pob1: 1 dólar estadounidense por día) y el logaritmo del mencionado índice de desarrollo de la infraestructura (Tel): $Pob1 = 0,605 - 0,072 Tel$, $R^2 = 0,412$.

programas para hacer frente a una crisis, pierden su capacidad de ayudar a los pobres (Ravallion, 2002).

Cabría idear diversos protocolos presupuestarios para reforzar la capacidad de las autoridades públicas de garantizar el gasto público favorable al crecimiento y a los pobres. Una posibilidad sería asignar ingresos (por ejemplo, los procedentes de un fondo de estabilización instituido previamente) a determinados programas, conforme a unos criterios convenidos (como la eficacia de los mismos para ayudar a los pobres y apuntalar un entorno que impulse el crecimiento). Si se adoptase este sistema, el gasto en los rubros escogidos estaría totalmente protegido frente a cualquier ajuste presupuestario. Naturalmente, habría que delimitar con precisión el alcance de los programas seleccionados y ejecutar éstos de modo transparente y responsable.

Otro protocolo presupuestario que merece la pena examinar consiste en que el ejecutivo y el Parlamento negocien, durante el proceso de aprobación del presupuesto estatal, una clasificación de los programas por orden de prioridad sirviéndose de criterios convenidos (como los mencionados más arriba). De ese modo, si «[...] es preciso recortar gastos, la prioridad asignada a cada programa determina automáticamente el orden en que se efectúan los recortes» (Lustig, 2000, pág. 15).

Desde luego, los protocolos presupuestarios no son perfectos y siempre existe el riesgo de que el chalaneo político acabe por desvirtuarlos en buena medida. Con todo, ofrecen la posibilidad de abocar en una política presupuestaria justa, eficiente, transparente y responsable que fomente programas de gasto público favorables al crecimiento y a los pobres durante todas las fases del ciclo económico. Si como es muy frecuente, por desgracia, no existen disposiciones oficiales, el proceso de los ajustes presupuestarios se empantana en las discrepancias y los conflictos políticos.

Por último, cuando se idea una política de la hacienda pública favorable a los pobres, los escasísimos ingresos (en porcentaje del PIB) que genera el régimen tributario de los países en desarrollo son un problema gravísimo, pues no son suficientes para financiar los gastos en desarrollo humano. Así pues, un ingrediente esencial de los programas de gasto público favorables a los pobres y al crecimiento es reformar oportunamente el régimen tributario a fin de mejorar la recaudación de impuestos.

Una protección social integral para hacer frente a la inseguridad económica

Acaso haya sido la crisis financiera de 1997 de Asia oriental el hecho más reciente y que con más crudeza haya servido para recordar que la inseguridad y la vulnerabilidad económicas son endémicas incluso en economías en desarrollo encomiadas anteriormente por los éxitos que habían cosechado. Las estadísticas ordinarias sobre la pobreza existente

en un momento dado subestiman la importancia de la vulnerabilidad, es decir, el riesgo de caer de modo pasajero en la pobreza o de hundirse temporalmente en una pobreza mayor (Islam, 2002).

Una de las principales modalidades de vulnerabilidad es la exposición a los riesgos del mercado de trabajo, que se traduce en hechos como la fluctuación de los salarios reales, el desempleo, el subempleo y unas oportunidades menores de trabajar en la economía regular cuando estallan crisis macroeconómicas o incluso cuando se hacen reformas estructurales (como la amortización y la desaparición de puestos de trabajo causadas por la privatización y la liberalización comercial)¹¹. No hay que desestimar estos riesgos del mercado considerando que son normales en la dinámica de la economía de mercado, ni pensar que lo mejor es que se afronten mediante sistemas extraoficiales de previsión social (que conjugan la capacidad de resistencia y recuperación de las personas y el apoyo de su comunidad). Tenemos ya un acervo cada vez más abundante de dictámenes de profesionales según los cuales hacen falta mecanismos oficiales para ayudar a las personas, las familias y las comunidades a hacer frente a los cambios, sobre todo los imprevistos (Morduch, 1999).

También hay quienes sostienen que el ritmo incesante de la globalización ha exacerbado, en lugar de moderar, la vulnerabilidad de las economías nacionales ante las crisis venidas del exterior y que puede reforzar las desigualdades subyacentes en una sociedad. Estos riesgos hacen que sea posible una reacción poderosa contra la globalización y de ahí el que quepa considerar que la protección social es un intento del Estado de paliar los riesgos que conlleva la integración cada día mayor de la economía mundial. A su vez, esta labor sirve de instrumento para consolidar la voluntad política de aprovechar los beneficios que puede acarrear la nueva economía mundial (Bergsten, 2000, y Rodrik, 1999).

Además de servir para amortiguar los choques, un sistema de protección social bien concebido y de carácter integral puede dar sostén a la demanda efectiva al reducir la magnitud del subconsumo en la economía de mercado (calculada según el índice de pobreza de larga duración corregido para descontar el efecto de las medidas sociales en favor de la población pobre). De hecho, según estimaciones efectuadas en los países industrializados, de no haber sido por las prestaciones sociales financiadas con los ingresos fiscales, el índice de pobreza sería superior, entre un 47 por ciento (en los Estados Unidos) y un 91 por ciento (en Finlandia), al que se registra habitualmente (OIT, 2000b, pág. 45).

Aunque goza de aceptación general la utilidad de la protección social, al concebir las medidas concretas surgen muchas cuestiones políti-

¹¹ Otro riesgo del mercado de trabajo es la «incapacidad» que sobreviene por accidentes y enfermedades del trabajo, cuestión que no tocamos en este artículo y de la cual puede verse una panorámica en OIT, 2000b, capítulos 4 y 5.

cas complejas, que ilustraremos valiéndonos de dos instrumentos conocidísimos para combatir la vulnerabilidad: el régimen de prestaciones de desempleo y las obras públicas. El primero ampara a los trabajadores de la economía regular, y el segundo a los de la economía informal y la rural¹². Una vez considerados estos dos elementos de la protección social, los especialistas reconocen que el problema fundamental de la mayoría de las economías en desarrollo es incorporar a la «mayoría excluida» a todo plan impulsado por el Estado con el afán de capacitar a las personas para que logren hacer frente a la vulnerabilidad (véanse Beattie, 2000, Van Ginneken, 1999, CESPAP, 2000, OIT, 2000b, y Banco Mundial, 2000).

Las prestaciones de desempleo

Los regímenes de prestaciones de desempleo acaso hayan sido el componente más duradero de la política de protección social de los países industrializados. Una justificación muy extendida de que se implantaran y hayan perdurado es que no es de esperar que el sector privado asegure a las personas contra el riesgo de recesión inherente a la economía de mercado.

Ahora bien, por lo general los países en desarrollo se han mostrado renuentes a adoptar las prestaciones de desempleo, hasta el punto de que, por ejemplo, en un análisis sistemático se verificó que en Asia sólo cuatro países tienen un seguro de desempleo o medidas de asistencia a los desempleados (Vroman, 1999). Pueden ponerse objeciones diversas a los planes de prestaciones de desempleo: cabe decir que las economías en desarrollo no tienen un presupuesto público suficiente para costearlos; que no se ajustan al objetivo de reducción de la pobreza porque el desempleo es un «lujo» que difícilmente pueden permitirse los pobres; o que estas prestaciones desalientan la búsqueda de trabajo porque suelen aumentar la duración del desempleo voluntario y pueden arraigar en tanto que «derechos» difíciles de suprimir por motivos políticos.

A pesar de las reservas que suscitan las prestaciones de desempleo, a raíz de la crisis asiática ha resurgido el interés por estudiar si son viables en las economías en desarrollo. En un estudio de la OIT se ha defendido la implantación del seguro de desempleo en las economías de Asia oriental (Lee, 1998, capítulo 4). De los cálculos efectuados se desprende que una cotización obligatoria media situada entre el 0,3 y el 0,4 por ciento de la nómina salarial de 1991 y 2000 habría bastado para proporcionar doce meses de prestaciones a todos quienes perdieron el trabajo y no estaban

¹² Existen, claro está, otros métodos directos e indirectos para luchar contra la vulnerabilidad, como la capacitación de los trabajadores despedidos, los fondos sociales para apoyar proyectos impulsados por la comunidad, la microfinanciación basada en el ahorro, los seguros y los créditos, mas, para no dispersar nuestro análisis, sólo consideraremos ahora las prestaciones de desempleo y las obras públicas.

asegurados en este período y durante la crisis actual (Lee, 1998)¹³. En un estudio de Indonesia se ha constatado que «una cotización del 4 por ciento del salario bastaría para conceder subsidios de desempleo equivalentes al 70 por ciento del salario durante veinticinco semanas» (OIT, 2004, pág. 52). En otro estudio independiente se afirma que «la mayoría de las economías asiáticas [...] podrían tener [un seguro de desempleo] tan generoso como los de los países de la OCDE aplicando una cotización media del 1,0 por ciento sobre la nómina salarial» (Vroman, 1999, pág. 37).

Quienes propugnan la instauración del seguro de desempleo también ponen en tela de juicio el que éste vaya a tener efectos importantes de desestímulo al trabajo. Al menos en algunos estudios se afirma que esos efectos son moderados y que se dan en el caso extremo del pago incondicional de una cantidad uniforme a todos los beneficiarios durante toda la duración del desempleo (Atkinson y Micklewright, 1991).

Según algunos autores, una economía sin seguro de desempleo puede verse encerrada en un «equilibrio de bajo nivel» con empleos de escasa productividad. Los trabajadores aceptan sin reparos trabajos mal remunerados para sustraerse al desempleo, y las empresas reaccionan ante esta preferencia facilitando esos puestos poco productivos y cobrando una especie de «prima de seguro» consistente en que los salarios sean bajos. En tales circunstancias, un seguro de desempleo de cuantía moderada puede incitar a los trabajadores a asumir más riesgos y promover el bienestar social y la producción generales (Acemoglu y Shimmer, 2000; véase también Marimon y Zilibotti, 1999).

También merece la pena señalar que, a lo largo de los años, todos los regímenes evolutivos de prestaciones de desempleo existentes en los países industrializados han sido reformados con reglas destinadas a disminuir esos supuestos efectos desestimulantes: criterios explícitos para determinar los derechohabientes, limitación de la duración de las prestaciones, exigencia de demostrar fehacientemente que los beneficiarios buscan activamente trabajo y obligatoriedad de aceptar determinadas ofertas de trabajo. Algunos profesionales han propuesto, además, diversas maneras de paliar los problemas que conllevan estos regímenes en Asia oriental¹⁴.

Sea cual fuere la forma que adopte en el futuro el seguro de desempleo en los países en desarrollo, quedará fuera de él un gran porcentaje de

¹³ En estos cálculos se da por supuesto que la cobertura del régimen sería la misma que la de la seguridad social existente y que proporcionaría doce meses de prestaciones a una tasa de sustitución del 50 por ciento de los ingresos anteriores.

¹⁴ Véase Edwards y Manning (1999), que propugnan la creación de una «cuenta de ahorros para el desempleo» que se autofinancie y cuyas prestaciones dependan directamente de lo aportado. Estos autores reconocen que, como mínimo, el régimen que proponen necesitará que se identifique a los empleadores y empleados con un número único y que todo el sistema de información sea eficiente y esté al día. Algo que no debe extrañar es que también expresan la preocupación de que sencillamente no exista la capacidad administrativa necesaria para satisfacer esos requisitos previos.

la mano de obra de la economía informal y de los trabajadores autónomos y de las zonas rurales. De ahí que sea necesario estudiar y debatir más a fondo las demás modalidades de promoción del empleo, de las que acaso el ejemplo más conocido sean las obras públicas u obras de interés social.

Las obras públicas

En muchos países en desarrollo han sido — y siguen siendo — muy corrientes, mas, al igual que otras medidas de protección social, pueden aquejarles varios problemas. Uno de ellos, frecuente, es que no suelen existir los mecanismos institucionales necesarios para proteger a los pobres de las adversidades. Como demostró la crisis financiera asiática, muchas veces los poderes públicos tienen que improvisar planes de emergencia ante una crisis, y se basan en proyectos y programas ideados para beneficiarios y objetivos distintos, sin dedicar el tiempo ni la reflexión suficientes a preparar el diseño y la ejecución. Es menester elaborar e institucionalizar cuidadosamente los programas de obras públicas antes de que estalle la crisis siguiente, y ensamblarlos en los planes de protección social.

Ya existen directrices sobre cuáles son los elementos de que debe constar un programa de obras públicas para que funcione eficazmente en el ámbito de un país en desarrollo (véanse Ravallion, 1998, Subbarao, 1997, y Banco Mundial, 2000). Entre esos elementos está el que los salarios no sean superiores a los que fija el mercado para los trabajadores manuales no especializados. Otra posibilidad es fijar los salarios a un pequeño múltiplo (por ejemplo, el 10 por ciento) del umbral de pobreza del lugar. Semejante política deliberada de salarios bajos ofrece la ventaja de que el programa «selecciona por sí mismo a sus beneficiarios», es decir, que es muy probable que sólo atraiga a quienes necesitan trabajo y tienen que aceptarlo con ese nivel salarial. Así no es necesario idear criterios de idoneidad para beneficiarse del programa que permitan descartar a las personas que no son pobres. Los proyectos deberían tratar de seleccionar las zonas deprimidas y esforzarse en crear activos valiosos para las comunidades pobres. Allá donde sea probable que vaya a haber muchas personas no pobres que se beneficien de los activos creados gracias a los programas, tendría que ser obligatoria su cofinanciación, y los fondos que se generasen deberían ser reinvertidos en el presupuesto destinado a los proyectos de obras públicas.

Al igual que en el caso del seguro de desempleo, se plantea la cuestión de la asequibilidad presupuestaria de medidas de protección social como las obras públicas. Los datos empíricos recogidos indican que «los costos de las redes de seguridad no tienen por qué ser elevados, aunque lleguen a gran número de beneficiarios» (Lustig, 2000, pág. 17). Normalmente, el costo de funcionamiento de los programas de asistencia social mediante el trabajo es muy inferior al 1 por ciento del PIB, y el

gasto en redes de seguridad social constituye un porcentaje pequeño del presupuesto¹⁵.

Por último, conviene señalar que, aun existiendo un seguro de desempleo y un programa de obras públicas bien concebidos, sigue habiendo problemas para implantar en los países en desarrollo un sistema de protección social de carácter integral y factible desde el punto de vista presupuestario. Dejando aparte la tarea capital de reformar las instituciones sociolaborales existentes para mejorar el cumplimiento de la ley y ampliar la cobertura de la seguridad social en la economía regular y en el trabajo autónomo, «en todo el mundo, la experiencia nos indica que es sumamente difícil conseguir que los trabajadores de la economía informal (y rural) participen en la financiación de la seguridad social obligatoria» (OIT, 2004, pág. 53). Entre las medidas que cabe adoptar para superar estos obstáculos están «la formación de cooperativas u otras entidades de protección social descentralizadas [que] puedan aportar las economías de escala necesarias para una cobertura asequible» (*ibíd.*). Aunque estas medidas, más que ser programas prácticos de aceptación general siguen perteneciendo al mundo de las ideas, nos dicen que, al menos en principio, es posible imaginar un sistema de protección social integral en los países en desarrollo. Para una empresa semejante, que puede llevar un decenio, hacen falta voluntad y empeño políticos.

Potenciar las instituciones del mercado de trabajo

Es creencia general que el desempleo y el subempleo están provocados en gran medida por la falta de flexibilidad del mercado laboral (a causa de una sindicación nutrida, la legislación sobre salarios mínimos y la regulación autoritaria de las condiciones de trabajo). Pues bien, diversos estudios de pequeñas economías europeas prósperas muestran que el conservadurismo macroeconómico consigue mantener el crecimiento del empleo y la estabilidad de los precios porque los sustenta una política salarial negociada por los interlocutores sociales en el marco de un mercado de trabajo bien ordenado institucionalmente. La solución no radica en una flexibilidad laboral sin cortapisas (Auer, 2001, quien se basa en Schetkatt, 2001).

Naturalmente, los países en desarrollo no pueden esperar emular las instituciones del mercado de trabajo de las economías europeas avanzadas, pero tratar de afianzar la flexibilidad del mercado del trabajo en el proceso de desarrollo es una labor plagada de obstáculos. Suscribir sin una reflexión crítica la flexibilidad laboral dificulta la construcción del or-

¹⁵ El programa mexicano Progres a cuesta aproximadamente el 0,2 por ciento del PIB y sus beneficiarios son dos millones de hogares. El programa Trabajar de la Argentina llega a 350.000 personas y cuesta un 0,25 por ciento del PIB. En Indonesia, las redes de seguridad cuestan alrededor del 2 por ciento del presupuesto del Estado (Lustig, 2000); durante la crisis financiera, probablemente evitó que varios millones de personas cayeran en una pobreza pasajera (Dhanani e Islam, 2002).

denamiento del mercado de trabajo, incluso en un sentido mínimo (instituciones como la libertad de sindicación y los derechos sindicales) y conduce a unas relaciones laborales caóticas que pueden ser perjudiciales para el crecimiento y para la estabilidad macroeconómica.

Afortunadamente, está empezando a desaparecer la divisoria ideológica en torno a la flexibilidad del mercado de trabajo que existía en otros tiempos en la comunidad internacional¹⁶. Cada vez más voces dicen que la libertad de asociación y los derechos sindicales son fundamentales para establecer sistemas de relaciones laborales fiables y duraderos que propicien el crecimiento y la estabilidad macroeconómica. Al mismo tiempo, los estudios econométricos efectuados con datos comparados de diversos países muestran que la adopción de normas laborales básicas no menoscaba el crecimiento (Rama, 2001) y que, en algunos casos, puede incluso influir positivamente en determinadas variables que promueven el crecimiento, como las inversiones extranjeras directas (Kucera, 2002). Otros estudios han analizado minuciosamente los datos empíricos de una muestra de economías de la OCDE y han llegado a la conclusión de que la flexibilidad del mercado de trabajo no fomenta necesariamente el crecimiento del empleo (Baker y otros, 2002).

Fomentar un planteamiento programático integrador

La idea de que los planes de actuación públicos deben regirse por el principio de la integración y la inclusión guarda mucha semejanza con la noción de diálogo social de la OIT, entendido como todo tipo de negociación, consulta o, sencillamente, intercambio de información entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre asuntos de interés común referentes a la política económica y social. Estos procesos basados en la participación, que pueden desarrollarse en las empresas, las ramas o los países, han demostrado su valor como instrumento esencial para construir la política económica y social, y gozan de aceptación general. Tal vez el planteamiento de la OIT tenga la singularidad de asociar la deliberación pública con el principio del tripartismo (gobierno, empleadores y sindicatos), en lugar de abarcar a todas las partes interesadas, entre ellas las organizaciones de la sociedad civil que no actúan en los centros de trabajo. El resto del análisis se basará en esta definición estricta del diálogo social, pero pondremos de relieve la utilidad de ampliar el abanico de interlocutores.

¹⁶ Freeman (1993) planteó la cuestión de la existencia de una divisoria ideológica entre la OIT y el Banco Mundial a propósito de los mercados de trabajo, en virtud de la cual aquella propugnaba el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo y éste instaba a flexibilizarlo. Desde entonces, el Banco Mundial ha adoptado una actitud más cauta (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 1995). Puede verse un excelente ejemplo de colaboración reciente entre ambas instituciones para realizar estudios de los mercados de trabajo en Betcherman e Islam (2001).

¿Por qué es necesario debatir democráticamente las cuestiones de política pertinentes? Una primera razón es que sirve para cimentar la confianza entre partes que tienen intereses diferentes y una información asimétrica, pero finalidades económicas comunes (Campbell, 1999, págs. 3-8). Así, por ejemplo, los empleadores tienen interés en maximizar los beneficios que obtienen los accionistas y, en cambio, los trabajadores piensan ante todo en los salarios y las condiciones de trabajo. Ahora bien, el acto de la producción exige que los principales agentes colaboren a pesar de que tengan intereses dispares. Si los empleadores y los trabajadores no confían unos en otros, pueden producirse varias consecuencias que pongan en peligro la colaboración: el que cualquiera de las partes retenga información necesaria para la adopción de las decisiones oportunas en el centro de trabajo o el que los trabajadores adopten actitudes extremas, por ejemplo, abandonar el trabajo, comportarse con desgana o negligencia, e incluso emplear la violencia. De ahí que sea preciso «dejar expresarse» a los trabajadores, mediante un sistema que establezca cauces para compartir la información y que cimente la confianza.

Compartir la información y mejorar la confianza mutua son factores especialmente útiles cuando hay que efectuar ajustes drásticos — como despidos, recortes salariales, acortamiento de la jornada laboral, etc. — para hacer frente a una sacudida macroeconómica. Es probable que sea más duradero el compromiso de repartir de manera equitativa los sinsabores inevitables de los ajustes si se llega colectivamente a las decisiones mediante consultas y negociaciones entre los empleadores y los trabajadores (y el gobierno como tercero).

Además de que puede ser muy valioso para facilitar los ajustes del mercado de trabajo desencadenados por las fluctuaciones macroeconómicas, el diálogo social tiene otras virtudes de más alcance: es un instrumento capaz de cultivar los valores democráticos y puede servir para luchar contra algunas facetas importantes de la pobreza — concretamente, la carencia de medios de expresión, actuación y representación — que han sido subrayadas en varios estudios recientes (Narayan y otros, 2000).

Así pues, ¿qué limitaciones y problemas fundamentales impiden el desenvolvimiento de un planteamiento integrador de la programación política en los países en desarrollo? ¿Qué cabe hacer para superarlos?

El problema es en parte ideológico. Existe la conocidísima opinión de que sólo los especialistas y expertos técnicos aislados del debate público y libre pueden adoptar las decisiones políticas con eficacia y rapidez. Desde este punto de vista, es probable que se perciba el diálogo social como el inicio de un proceso que, en último término, llevará a que el sistema oficial de adopción de planes políticos quede supeditado a los intereses estrechos de unos pocos grupos.

Sin embargo, está cambiando lentamente la idea de que la elaboración de la política económica debe ser del dominio exclusivo de tecnócratas

tas bienintencionados. Por ejemplo, por la importancia que en ellos se atribuye a la participación y las consultas, son una novedad provechosa los recientes documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (Ames, Bhatt y Plant, 2002)¹⁷. Hay que reconocer que las consultas públicas sobre un documento de política nacional plantean algunos riesgos. Pueden convertirse en competiciones por ver quién dice más despropósitos, a las que concurren agrupaciones que no están bien informadas y que pueden salir perjudicadas o, si no, en meros actos rituales organizados por burócratas para calmar las aspiraciones democráticas de la sociedad civil. Estos problemas no se pueden solucionar fácilmente, pero, al menos, las consultas públicas en que se basan los documentos de estrategia contra la pobreza abren un camino prometedor.

La debilidad de los interlocutores sociales puede diluir la eficacia del principio tripartito de la OIT aplicado al diálogo social. Los agentes principales son normalmente los ministerios de trabajo, los sindicatos y las asociaciones de empleadores. Por lo general, los ministerios de trabajo están subordinados a los ministerios y organismos esenciales del aparato del Estado, en particular el ministerio de hacienda y el banco central, que son los interesados directos nacionales primarios en las negociaciones con los organismos donantes para elaborar los paquetes de medidas macroeconómicas con que se hará frente a las crisis. Para que estos paquetes sean eficaces es necesario llegar a un consenso social acerca de cómo repartir los costos a breve plazo de los ajustes. Este consenso debería ser alcanzado por conducto del diálogo social, pero no cabe esperar que los ministerios de trabajo desempeñen una función de primer plano, ya que normalmente no tienen apenas influencia en la elaboración de los paquetes de medidas macroeconómicas.

Nos parece que hay razones para ampliar el concepto de interlocutores sociales, aunque con ello se vaya más allá de una interpretación estricta de los principios de la OIT sobre el tripartismo. Desde luego, la representación del gobierno en el diálogo social no debería confiarse únicamente al ministerio de trabajo, sino también a los ministerios y organismos clave que fijan las líneas maestras de la política macroeconómica nacional. De este modo aumentarían las posibilidades de que al idear los planes macroeconómicos se prestase atención a los problemas del mercado de trabajo¹⁸.

¹⁷ En la actualidad, los países de bajos ingresos, sobre todo los pertenecientes al grupo de los países pobres muy endeudados (PPME), deben elaborar estos documentos de estrategia para tener acceso a la asistencia internacional para el desarrollo.

¹⁸ Algunos de los ejemplos más cuajados de diálogo social en las economías del Asia oriental afectadas por la crisis, como las de Malasia y República de Corea, cuentan con la bendición no sólo de los ministerios estratégicos, sino también de la Presidencia o el Primer Ministro; véase Campbell (1999).

Otra manera de ampliar la interlocución en el diálogo social es integrar a «intelectuales públicos», es decir, universitarios e investigadores de centros de estudios, que pueden influir en la opinión informada sobre los problemas sociales y económicos. Su función ha sido realzada por la transición a la democracia conseguida en muchos países en desarrollo, que les ha dado oportunidades enormes de influir en los debates públicos a través de unos medios de comunicación en buena medida libres. Su espíritu y su energía intelectual podrán aprovecharse más eficazmente de como acaso se ha hecho hasta ahora, en apoyo de la labor que desempeñan los interlocutores sociales tradicionales.

También habría que poner de relieve los escollos que han de salvarse para que las organizaciones de empleadores, y las empresas en general, apoyen el proceso de diálogo social. Las asociaciones empresariales prefieren otra técnica cuya eficacia ha sido demostrada en tantas ocasiones: invertir recursos en el cabildeo, es decir, en dar a conocer sus puntos de vista y ejercer presión en los ministerios y partidos políticos para lograr influir en la política nacional. Si el rendimiento de esta labor de pasillos es superior al que logran con el diálogo social, es de prever que presiten menos sostén a éste que a aquélla. El asunto del cabildeo que ejercen los grupos empresariales es complejo, pero si, con el tiempo, éstos ven que existen cauces alternativos, y creíbles, para defender sus posiciones ante la sociedad en general y ante el gobierno, es más probable que apoyen el diálogo social. Así pues, corresponderá al gobierno asumir el liderazgo haciendo que el debate público sea un elemento fundamental de una programación política transparente y responsable.

Acaso uno de los obstáculos más grandes para la difusión del diálogo social en los países en desarrollo sea la inexistencia de un movimiento sindical viable, tanto por lo que se refiere a su representación como a su capacidad, lo cual se agrava por el hecho de que los trabajadores por cuenta propia y de la economía informal suponen un porcentaje muy alto de la población activa. ¿Cómo dar cauces de expresión y representación eficaces a estos trabajadores? A ese respecto podrá ser menester colaborar de modo creativo con agrupaciones de la sociedad civil que no actúan en los centros de trabajo y poseen buena reputación en tanto que representantes de los pobres. Tender lazos entre el movimiento sindical y las asociaciones defensoras de los pobres que están surgiendo podría ser una manera prometedora de alcanzar una coalición de base amplia que represente a la población pobre.

Una última cuestión es que las deliberaciones públicas no son gratuitas y, de hecho, la logística necesaria para organizar el diálogo social de manera regular puede ser una sangría para los recursos presupuestarios. Se podría aducir sin temor a errar mucho que es improbable que unos gobiernos cortos de dinero consideren prioritario invertir fondos presupuestarios en celebrar deliberaciones públicas. Ésta es una preocupación legítima, pero se puede resolver: siempre es posible y conveniente la cofi-

nanciación de los interlocutores no gubernamentales (especialmente, las asociaciones empresariales) y también se podría recabar el apoyo de donantes para constituir un fondo fiduciario con el que sufragar las campañas de diálogo nacional¹⁹.

Atemperar la influencia de los inversores mundiales

En su reunión anual celebrada en Hong Kong en septiembre de 1997, el Fondo Monetario Internacional (FMI) dio a conocer una declaración en la que suscribía la eventual convertibilidad de las cuentas de capital entre los miembros del FMI, decisión que se desviaba radicalmente del artículo del Acuerdo de 1994 en el que únicamente figuraba, en tanto que obligación y objetivo, la liberalización de las cuentas corrientes. En aquel momento, la crisis financiera de 1997 apenas estaba comenzando y no consiguió mermar el entusiasmo de los partidarios de una integración económica profunda, quienes sostenían que la liberalización del comercio y de las cuentas de capital fomentaría y apuntalaría la prosperidad de los países de todo el mundo. Desde entonces ha habido una retirada estratégica de esa posición, pues cada vez es más evidente que la movilidad de capitales a breve plazo impone a los países en desarrollo determinados costos que no pueden pasarse por alto.

La movilidad de los capitales a breve plazo es un caldo de cultivo en el que los intereses de los inversores mundiales ejercen una influencia exorbitante en los programas macroeconómicos nacionales, ya que presiona en favor de la inflación baja y el conservadurismo presupuestario sean cuales fueren las circunstancias propias de cada país. Aunque algunos estudiosos (por ejemplo, Quinn, 1997) han afirmado que las cuentas de capitales abiertas deparan ventajas económicas, ya que aceleran el crecimiento y bajan la inflación, la bibliografía especializada ha sido en general más cauta (por ejemplo, Rodrik, 1998). Así, en un estudio reciente se afirma que los países con cuentas de capital más abiertas son más proclives a entrar en recesión (Easterly, Islam y Stiglitz, 1999, pág. 43). A su vez, las recesiones de este tipo pueden desencadenar un estallido pasajero de la pobreza, el hundimiento de los salarios reales y un aumento del desempleo y el subempleo. También habría que tomar en cuenta los elevados costos presupuestarios que entrañan la absorción de préstamos fallidos y la recapitalización de bancos insolventes que normalmente hay que efectuar a raíz de una crisis macroeconómica inducida por la fuga de capitales²⁰. Por si esto fuera poco, la factura de

¹⁹ Dan Morrow, del Banco Mundial, mencionó el ejemplo de Bolivia, que posee un fondo fiduciario de este tipo gestionado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el seminario de las Naciones Unidas sobre la pobreza que tuvo lugar en Tarrytown (Nueva York), el 20 de julio de 2000.

²⁰ En la crisis mexicana de 1994-1995, se calcula que el saneamiento del sistema bancario costó cerca del 19 por ciento del PIB (*The Financial Times*, 16 de septiembre de 1999).

este fardo se reparte de manera desigual: suele sufragarlo el ciudadano y contribuyente de a pie, mientras que los beneficios directos del «saneamiento» del sistema bancario son cosechados por inversores del país e internacionales relativamente acomodados.

No debe sorprender, pues, que haya saltado a los debates políticos mundiales la posibilidad de imponer controles a las entradas de capitales a breve plazo para reducir el riesgo de repetición de crisis financieras en los países en desarrollo y limitar la influencia de los inversores mundiales en los programas macroeconómicos nacionales. Estos controles consistirían en impuestos y en limitaciones cuantitativas de carácter prudencial que ayudarían a alargar el vencimiento medio de la deuda externa²¹. Los defensores de los controles de los capitales podrían aducir que si China capeó tan bien la crisis financiera asiática fue en gran medida porque había establecido controles de este género. Además, podrían citar la experiencia de Malasia, que instituyó controles de capitales en septiembre de 1998 y logró para ello una aprobación cautelosa del FMI²².

Es cierto que los controles de capitales pueden promover una asignación de recursos ineficiente y que no se les debe considerar un sustituto de las políticas económicas sanas. Gradualmente, a medida que el sistema financiero nacional se aproxima a las normas internacionales, un país puede relajar los controles de capitales para cosechar los frutos de la globalización. Además, puede llevar mucho tiempo establecer en las economías en desarrollo unas instituciones financieras y una reglamentación prudencial ajustadas a las normas internacionales (Cole y Slade, 1999). La manera de actuar contraria (liberalización apresurada y prematura de las cuentas de capital) que caracterizó a Asia antes de la crisis de 1997 entraña riesgos inútiles y sus ventajas son dudosas.

Asentar un entorno mundial favorable a las estrategias nacionales

Las crisis macroeconómicas recientes han sido contagiosas, es decir, han afectado a una multitud de países, a pesar de que no estuviesen muy relacionados y poseyesen características económicas, institucionales y sociales propias. Aunque las flaquezas institucionales y los errores políticos de determinados países hayan agravado los problemas, no se

²¹ Puede que el caso más citado de innovación en los controles de capitales sea el de Chile, cuyos legisladores combinaron instrumentos basados en el mercado con normas que imponen reservas no remuneradas a las corrientes a breve plazo. También ha vuelto a despertar interés el llamado «impuesto Tobin». Esta propuesta, formulada inicialmente por James Tobin en 1972, consiste en imponer un impuesto uniforme, pero moderado, sobre las operaciones al contado en divisas extranjeras (véase Ul Haq, Kaul y Grunberg, 1996).

²² Véase en Kaplan y Rodrik (2001) una valoración positiva de la experiencia malasia. Quienes la critican suelen aducir que no se puede atribuir a los controles de capitales la recuperación económica de Malasia, porque otras economías en crisis se recuperaron sin dictar esos controles.

puede explicar el contagio macroeconómico diciendo que es sencillamente fruto de las carencias estructurales, de la hacienda pública y de la política monetaria. Cada vez se tiene más conciencia de que, como las crisis macroeconómicas y sus consecuencias desbordan las fronteras nacionales, es necesaria una cooperación internacional y regional aunada que complemente las medidas nacionales.

La necesidad de la colaboración internacional para atajar el contagio macroeconómico ha llevado a replantearse la manera de encarar un problema causado muchas veces por este contagio: el de la deuda soberana que llega a ser insostenible. El método tradicional consiste en los grandes planes internacionales de rescate de la economía afectada por la crisis, que encabeza el Fondo Monetario Internacional (FMI). Pero estos planes han sido criticados aduciendo que dilapidan recursos, que son ineficaces y que benefician sobre todo a los acreedores internacionales. Frente a ellos se han hecho propuestas a fin de diseñar planes eficaces de reestructuración de deuda soberana, con el fin de paliar los problemas que causa periódicamente a los países en desarrollo y, al mismo tiempo, hacer posible que estos países se beneficien de la financiación externa. Para ello habría que conciliar los intereses de los acreedores (normalmente, de las naciones ricas) y los de los deudores (normalmente, de los países en desarrollo) consiguiendo que aquéllos sean tenidos al menos por parcialmente responsables de las decisiones erróneas adoptadas en materia de préstamos. En una propuesta del FMI se vislumbra un «mecanismo de reestructuración de la deuda soberana que facultase a un deudor y a la inmensa mayoría de los acreedores a adoptar las decisiones esenciales de una reestructuración de manera oportuna y eficiente» (Krueger, 2002a, pág. 7)²³. Está por ver si se adoptarán y darán buenos resultados las propuestas de este género. Quienes critican a las instituciones de Bretton Woods afirman que éstas todavía no han emitido ninguna señal creíble de que vayan a renunciar al método tradicional de los grandes rescates internacionales (Goldstein, 2002).

El asunto de la reestructuración de la deuda guarda estrecha relación con el alivio de la deuda²⁴. Hasta mediados del decenio de 1990, las instituciones de Bretton Woods no hicieron ningún intento serio de atajar los problemas cada vez más graves de endeudamiento de los países muy pobres mediante una condonación sustancial de la deuda. En gran parte gracias al activismo cívico coordinado mundialmente por el movimiento Jubileo 2000, que comenzó en 1996, el alivio de la deuda ha pasado a ser un elemento esencial de los debates políticos mundiales. Las instituciones de Bretton Woods han lanzado una iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), que estudia los programas de alivio de la deuda uno por uno. Quienes la critican

²³ Figura una explicación más detallada en Krueger (2002b).

²⁴ Este análisis se basa en PNUD, 2002, págs. 102-104.

dicen que esta iniciativa está agonizando lentamente. En todo caso, el proceso avanza a ritmo lento respecto de los países más pobres del mundo, por lo que en esta fase parece aún más lejana la perspectiva de ampliar la idea a los países en desarrollo de ingresos medios (los cuales han sido objeto de grandes rescates internacionales que, como ya se ha dicho, a juicio de sus críticos son ineficaces y malgastan los recursos).

Según la recentísima teoría de la «deuda odiosa», propuesta por Kremer y Jayachandran (2002), existe una manera de ampliar la condonación de la deuda a países que no sean PPME. Esta teoría parte de la idea de que muchos países en desarrollo tienen una «deuda odiosa» acumulada por obra de gobernantes autócratas que utilizaron esos fondos para su beneficio personal y para mantener su autoridad antidemocrática. Kremer y Jayachandran proponen nuevas disposiciones institucionales que desalentarían simultáneamente la gestación de deuda odiosa con el apoyo de entidades acreedoras de los países ricos y su pago por los gobiernos sucesores de los países en desarrollo. Podrían consistir en: *a*) constituir un organismo independiente facultado por las principales potencias y organizaciones internacionales para declarar odioso un régimen y anunciar que los gobiernos que fuesen sus sucesores legítimos (esto es, elegidos democráticamente) tendrían justificación para repudiar esa deuda; *b*) modificar las leyes de las naciones acreedoras para que no puedan ser confiscados los bienes de un país en caso de que no pague una deuda odiosa; y *c*) poner como condición para la asistencia extranjera a los gobiernos sucesores el que éstos no paguen la deuda odiosa.

Según sus defensores, estas disposiciones tendrían por efecto reducir al mínimo la acumulación de deuda odiosa en toda una serie de países en desarrollo, aumentar la capacidad de los gobiernos legítimos para contraer empréstitos en los mercados internacionales y fomentar las inversiones extranjeras al permitir a estos países financiar de manera no inflacionista las actividades de desarrollo que tanto necesitan. Aunque estas ideas son innovadoras, hay dudas acerca de si la comunidad internacional las considerará seriamente. Los círculos financieros de los países acreedores constituyen un grupo de presión importante, el cual tal vez considere que la idea de la «deuda odiosa» tiene el propósito de mermar su ventaja comparativa para comerciar en servicios financieros con el resto del mundo. También las instituciones de Bretton Woods podrían mostrarse reacias a asumir las consecuencias políticas de la teoría de la deuda odiosa, pues ya están acostumbradas a hacer rescates internacionales, y éstos les sirven para ejercer influencia en las estrategias económicas de un amplio abanico de países en desarrollo. Por último, no hay que pasar por alto los problemas que plantea determinar qué es una deuda odiosa. En algunos casos podría estar clarísimo; por ejemplo, el antiguo gobierno sudafricano fundado en el «apartheid» y los gobiernos de Somoza en Nicaragua, Marcos en Filipinas, Duvalier en Haití, Mobutu Seko en el ex Zaire y

Abacha en Nigeria; otros casos probablemente sean más discutibles, por ejemplo, el régimen de Suharto en Indonesia²⁵.

Con estas salvedades, el alivio de la deuda, tanto si se justifica desde la perspectiva de la teoría de la deuda odiosa como si lo es por razones de humanidad, seguirá siendo un asunto fundamental en los debates mundiales acerca de la necesidad de actuaciones políticas para hacer frente al contagio macroeconómico y a sus consecuencias.

También se han hecho propuestas mucho más polémicas para forjar una nueva era de cooperación en pos del desarrollo, que van mucho más allá de la reestructuración de la deuda soberana. Se podría afirmar que la legitimidad de las actuales instituciones del sistema de gobierno económico mundial se encuentra menoscabada porque éstas no dejan espacio suficiente a la expresión de las aspiraciones de los países en desarrollo. Las estrategias de desarrollo asumidas e impulsadas por los propios países que se proponen actualmente en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) son un intento de atender esas quejas. Ahora bien, como ha demostrado una evaluación preliminar, a los DELP no les ha sido fácil liberarse del corsé de la ortodoxia económica (véanse, por ejemplo, Ames, Bhatt y Plant, 2002, y OIT, 2002).

Son cada día más numerosas las voces influyentes que aseguran que, para seguir estando en vanguardia de la política y la práctica del desarrollo, las instituciones del sistema de gobierno económico mundial, en particular las de Bretton Woods, deben despejar las nubes que socavan su legitimidad. No cabe duda de que estas instituciones han desplegado recientemente esfuerzos dignos de elogio para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de sus actividades y decisiones, pero sus críticos afirman que deben hacer mucho más (véanse, por ejemplo, PNUD, 2002, Stiglitz, 2002b, Kapur, 2002, y Pincus y Winters, 2002). La tesis de la legitimidad menoscabada se funda en la discutible estructura actual de las instituciones de Bretton Woods, pues la fórmula de votación vigente es muy favorable a los países ricos y es una palanca poderosa para que los países del G-7, sobre todo los Estados Unidos, hagan triunfar sus intereses comerciales y nacionales, a menudo en detrimento de los de los países en desarrollo. Esta búsqueda del interés propio se apoya habitualmente en el lenguaje del Consenso de Washington, que da a entender que existe un conjunto de ideas convenidas universalmente acerca de cómo debe concebirse un programa macroeconómico nacional y, en términos más generales, un programa de desarrollo nacional. Una solución, dicen algunos autores, sería cambiar la fórmula de votación de Bretton Woods para que los países en desarrollo tuviesen voz e influencia mucho mayores. Otra

²⁵ Jeffrey Winters (2001) ha sostenido que el actual Gobierno indonesio elegido democráticamente soporta una «deuda criminal» legada por el anterior régimen autoritario y es, pues, merecedor de que se estudie la posibilidad de reducir en gran parte la deuda del Estado indonesio.

consistiría en suprimir la práctica, arraigada pero absolutamente antidemocrática, de que el jefe del Banco Mundial sea escogido por los Estados Unidos y el del FMI por los países de Europa noroccidental.

Otros especialistas abogan por que se separe con nitidez la labor de análisis e investigaciones políticas de las actividades operativas de las instituciones de Bretton Woods, para lo cual la primera debería estar a cargo de organismos independientes. En la actualidad, como los departamentos de investigación forman parte de estas instituciones, hay el peligro de que algunos estudios de programas políticos que tocan asuntos delicados se utilicen para justificar los propósitos operativos del Banco Mundial y del FMI (véanse Deaton, 2002, Kanbur, 2002, y Wade, 2002). Los críticos sostienen que los principales accionistas de ambas instituciones procuran valerse de las operaciones de préstamo y las «estrategias de asistencia a los países» para ejercer una influencia decisiva.

Aunque es fácil descartar semejantes afirmaciones diciendo que son demasiado polémicas y que, por tanto, es improbable que la comunidad internacional llegue siquiera a considerarlas seriamente, es patente que hay que dejar atrás el consenso artificial sobre los problemas de política mundial. Hay que cultivar el espíritu de eclecticismo y diversidad intelectual anclado en la idea de que cada país ha de hacer un planteamiento propio de la política macroeconómica, dentro de un planteamiento integral del desarrollo.

Por último, habida cuenta de la índole específicamente regional de las crisis macroeconómicas recientes, ha surgido un movimiento que trata de fomentar la colaboración regional y financiera para complementar las iniciativas multilaterales destinadas a idear una manera eficaz de disminuir la probabilidad (y atenuar las consecuencias) del contagio macroeconómico²⁶. Esta posibilidad fue planteada por vez primera a raíz de que estallara la crisis financiera de 1997 en Asia oriental, y consistía en crear un Fondo Monetario Asiático (FMA) que complementase los servicios de financiación del FMI. La idea fue rebatida por el FMI, la Unión Europea y los Estados Unidos, que adujeron que duplicaría las actividades del FMI y que semejante órgano regional carecería de voluntad política para pedir a sus países miembros que aplicasen medidas impopulares para afrontar las crisis macroeconómicas. La evolución reciente indica que está surgiendo con renovado vigor la idea de una arquitectura financiera regional complementaria de los acuerdos multilaterales tradicionales.

Un buen ejemplo es la denominada Iniciativa de Chiang Mai (ICM). Surgida en una reunión de ministros de hacienda del Grupo

²⁶ Nuestro análisis se basa en Rana (2002). Véanse además Bowles (2002) y Webber (2001), que interpretan el resurgimiento de la cooperación regional en Asia y el Pacífico como un intento de atemperar la influencia de los Estados Unidos en la región y en el mundo en general.

«ASEAN+3», celebrada en mayo de 2001 en Chiang Mai (Tailandia)²⁷, la ICM aboga por: *a*) un Acuerdo de Canje ampliado de la ASEAN del que formen parte todos los países de la ASEAN y una red de servicios y acuerdos bilaterales de canje y recompra entre los miembros del Grupo ASEAN+3; *b*) el intercambio de información constante entre los miembros del Grupo; *c*) un acuerdo de financiación regional que complemente los servicios internacionales; y *d*) un sistema de alerta temprana destinado a evitar que estallen crisis financieras y que, por lo tanto, promueva la estabilidad financiera de los países. Según una evaluación de la ICM efectuada por el Banco Asiático de Desarrollo, «se han alcanzado notables progresos [...]» (Rana, 2002, pág. 8).

A modo de conclusión

Llegados a este punto, nos parece oportuno exponer una última idea: para forjar una nueva era de cooperación en pos del desarrollo que facilite la puesta en práctica de programas macroeconómicos favorables a los pobres y al empleo hará falta un entorno en el que el mundo en desarrollo pueda aprovechar unas entradas mayores de recursos para alcanzar los objetivos de crecimiento nacionales gracias a la asistencia y al acceso a los mercados de los países ricos. Ello no depende sólo de que los países ricos y los pobres desmantelen los obstáculos al comercio, sino también de la capacidad del mundo desarrollado para crear la demanda necesaria de exportaciones de los países en desarrollo²⁸. A su vez, esto entraña fomentar y sostener unos mercados internos florecientes en los países industrializados, tarea que, sin duda, corresponde efectuar a la política macroeconómica.

Habrá que complementar las corrientes comerciales con las debidas corrientes de asistencia. Según cálculos actuales, tendrán que multiplicarse por dos los 56.000 millones de dólares estadounidenses de las corrientes anuales de asistencia para el desarrollo si la comunidad mundial desea demostrar fehacientemente su empeño de financiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (PNUD, 2002, pág. 31)²⁹. Al mismo tiempo, habrá que redoblar los esfuerzos para conseguir que los fondos de asistencia disponibles se dediquen a las esferas primordiales que influyen directamente en el crecimiento, la creación de empleo y la pobreza.

²⁷ Integran este grupo la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) más la República Popular de China, República de Corea y Japón.

²⁸ Las reformas unilaterales de la política comercial que constituyen la receta recomendada habitualmente a los países en desarrollo se inspiran a menudo en la idea de que la liberalización del comercio es el primer motor del crecimiento, aunque las pruebas al respecto son muy controvertidas. Véase en Rodrik (2001) una opinión crítica y en Warner (2003) una «favorable al comercio».

²⁹ En la Cumbre del Milenio convocada por las Naciones Unidas en septiembre de 2000, más de ciento ochenta países asumieron la meta de alcanzar reducciones de la pobreza de todo tipo: la derivada de la carencia de ingresos y la que tiene otras causas.

Bibliografía citada

- Acemoglu, D., y Shimmer, R. 2000. «Productivity gains from unemployment insurance», *European Economic Review* (Elsevier, Amsterdam), vol. 44, núm. 7, págs. 1195-1224.
- Ames, B.; Bhatt, G., y Plant, M. 2002. «Taking stock of poverty reduction efforts», *Finance and Development* (Washington), vol. 39, núm. 2, págs. 1-5.
- Atkinson, A. B., y Micklewright, J. 1991. «Unemployment Compensations and Labour Market Transitions: A Critical Review», *Journal of Economic Literature* (Nashville, Tennessee), vol. 29, núm. 4, págs. 1629-1727.
- Auer, Peter (director). 2001. *Changing labour markets in Europe: The role of institutions and policies*. Ginebra. OIT.
- Baker, Dean; Glyn, Andrew; Howell, David, y Schmitt, John. 2002. *Labour market institutions and unemployment: A critical assessment of the cross-country evidence*. Working Paper núm. 17, noviembre. Nueva York, Center for Economic Analysis.
- Banco Mundial. 2002. *World Development Indicators, 2002* [Indicadores del desarrollo mundial, 2002]. Washington. Base de datos (en inglés): www.worldbank.org.
- . 2000. *Good practice examples in public works programmes*. Social Protection Unit, Washington, Banco Mundial.
- . 1995. *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*. Washington, Banco Mundial.
- BASeD (Banco Asiático de Desarrollo) 1999. *Asian Development Outlook*, capítulo especial titulado «Economic openness: Growth and recovery in Asia». Hong Kong, Oxford University Press.
- Beattie, Roger. 2000. «Protección social para todos, pero ¿cómo?», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 119, núm. 2, págs. 141-163.
- Beeson, Mark, e Islam, Iyanatul. 2004. «Neoliberalism and East Asia: Resisting the Washington Consensus», *Journal of Development Studies* (Londres), vol. 41, núm. 2, págs. 197-219.
- Bergsten, C. Fred. 2000. *The backlash against globalisation*. Discurso ante la Comisión Trilateral, Tokio, 9 de mayo.
- Betcherman, Gordon, e Islam, Rizwanul (directores). 2001. *East Asian labor markets and the economic crisis: Impacts, responses and lessons*. Washington y Ginebra, Banco Mundial y OIT.
- Bowles, Paul. 2002. «Asia's post-crisis regionalism: Bringing the state back in, keeping the (United) States out», *Review of International Political Economy* (Londres), vol. 9, núm. 2, págs. 244-270.
- Bruno, Michael, y Easterly, William. 1995. «Inflation crises and long-run growth», *Journal of Monetary Economics* (Amsterdam), vol. 41, núm. 1, págs. 3-26.
- Campbell, Duncan. 1999. *Globalisation and change: Social dialogue and labour market adjustment in the crisis-affected economies of East Asia*, mimeografiado. OIT/EAS-MAT, Manila.
- Cashin, Paul (director). 2001. *Macroeconomic policies and poverty reduction: Stylised facts and an overview of research*. Documento de trabajo WP/01/135. Washington, FMI.
- CESPAP (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas). 2000. «Social security and safety nets», en *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific*. Bangkok, CESPAP.
- Cole, David, y Slade, B. 1999. «The crisis and financial sector reform», en Hal Hill y Heinz Arndt (directores): *South-East Asia's economic crisis: Origins, lessons and the way forward*. Singapur, Institute of South-East Asian Studies.
- Deaton, Angus. 2002. «Is world poverty falling?», *Finance and Development* (Washington), vol. 39, núm. 2, págs. 4-8.
- Dhanani, Shafiq, e Islam, Iyanatul. 2002. «Poverty, vulnerability and social protection in a period of crisis: The case of Indonesia», *World Development* (Amsterdam), vol. 30, núm. 7, págs. 1211-1231.
- Dollar, David, y Kraay, Aart. 2000. *Growth is good for the poor*. Documento de trabajo núm. 2587. Washington, Banco Mundial.

- Dornbusch, Rudiger (director). 1993. *Policymaking in the open economy*. EDI Series in Economic Development. Washington, Banco Mundial.
- Easterly, William. 2003. *National policies and economic growth: A reappraisal*. Documento de trabajo núm. 1. Development Research Institute (DRI), Universidad de Nueva York.
- . 2001. «The lost decades: Developing countries' stagnation in spite of policy reform 1980-1983», *Journal of Economic Growth* (Washington), vol. 6, núm. 2, págs. 135-157.
- ; Islam, Rizwanul, y Stiglitz, Joseph. 1999. *Shaken and stirred: Volatility and macroeconomic paradigms for rich and poor nations*. XII World Congress of the IEA, Buenos Aires, agosto.
- Edwards, S., y Manning, C. 1999. *The economics of employment protection and unemployment insurance schemes: Reflections on policy options for Thailand, Malaysia, the Philippines and Indonesia*. Ponencia presentada en el seminario auspiciado por el Banco Mundial y la OIT sobre la crisis económica, el empleo y los mercados de trabajo en Asia oriental y sudoriental, Tokio, 13-15 de octubre.
- Fischer, Stanley. 1993. «The role of macroeconomic factors in growth», *Journal of Monetary Economics* (Amsterdam), vol. 32, núm. 3, págs. 485-512.
- Freeman, Richard B. 1993. «Labour market institutions: Help or hindrance to economic development?», en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992*, págs. 117-156. Washington, Banco Mundial.
- Ghura, Dhameshwar; Leite, Carlos, y Tsangaridies, Charalambos. 2002. *Is growth enough? Macroeconomic policy and poverty reduction*. Documento de trabajo WP/02/118. Washington, FMI.
- Goldstein, M. 2002. «No more for Argentina», *The Financial Times* (Londres), 16 de agosto.
- Harberger, Arnold C. 1984. «Economic growth and economic policy», en Arnold C. Harberger (director): *World economic growth*. San Francisco, Institute for Contemporary Studies.
- Islam, Iyanatul. 2002. *Poverty, employment and wages: An Indonesian perspective*, estudio preparado para el Departamento de Recuperación y Reconstrucción de la OIT, Ginebra, marzo.
- Kaplan, Ethan, y Rodrik, Dani. 2001. *Did the Malaysian capital controls work?* Documento de trabajo núm. W8142. Cambridge (Massachusetts), National Bureau of Economic Research.
- Kanbur, Ravi. 2002. *IFIs and IPGs: Operational implications for the World Bank*. Documento preparado para la reunión del grupo técnico del G-24, Beirut, 1 y 2 de marzo.
- Kapur, Devesh. 2002. *Do as I say, not as I do: A critique of G-7 proposals on reforming the MDBS*. Documento de trabajo núm. 16. Washington, Center for Global Development.
- Kelly, G.M. 2000. «Empleo y conceptos del trabajo en la nueva economía mundial», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 119, núm. 1, págs. 5-35.
- Kremer, Michael, y Jayachandran, Seema. 2002. «Odious debt», *Finance and Development* (Washington), vol. 39, núm. 2, págs. 1-6.
- Krueger, Anne D. 2002a. *Crisis prevention and resolution: Lessons from Argentina*. Ponencia presentada en la conferencia «Argentina Crisis», National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge (Massachusetts), 17 de julio.
- . 2002b. *Preventing and resolving financial crisis: The role of sovereign debt restructuring*. Discurso pronunciado en la reunión latinoamericana de la Sociedad Econométrica, Brasil, 26 de julio.
- Kucera, David. 2002. «Normas fundamentales del trabajo e inversiones extranjeras directas», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 121, núm. 1-2, págs. 33-75.
- Lee, Eddy. 1998. *La crisis financiera asiática. El reto para el diálogo social*. Ginebra, OIT.
- Levine, Ross, y Renelt, David. 1992. «A sensitivity analysis of cross-country growth regressions», *American Economic Review* (Nashville, Tennessee), vol. 82, núm. 4, págs. 942-963.
- Little, I.M.D.; Cooper, Richard N.; Corden, Max W., y Rajapatirana, Sarath. 1993. *Boom, crisis and adjustment: The macroeconomic experience of developing countries*. Nueva York, Oxford University Press y Banco Mundial.

- Lustig, Nora. 2000. *Crises and the poor: Socially responsible macroeconomics*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mallick, Girijasanakar, y Chowdhury, Anis. 2002. «Inflation, government expenditure and real income in the long-run», *Journal of Economic Studies* (Glasgow), vol. 29, núm. 3, págs. 240-251.
- Marimon, Ramon, y Zilibotti, Fabrizio. 1999. «Unemployment vs. mismatch of talent: Re-considering unemployment benefits», *Economic Journal* (Londres), vol. 109, núm. 455, págs. 266-292.
- McKinley, Terry (director). 2001. *Macroeconomic policy, growth and poverty reduction*. Nueva York, Palgrave para el PNUD.
- Morduch, Jonathan. 1999. «Between the market and the state: Can informal insurance patch up the safety net?», *The World Bank Research Observer* (Washington), vol. 14, núm. 2, agosto.
- Muqtada, Muhammed. 2003. *Macroeconomic stability, growth and employment: Issues and considerations beyond the Washington Consensus*. Documento de Empleo núm. 2003/48, Ginebra, OIT.
- Narayan, Deepa; Patel, Raj; Shafft, Kay; Rademachar, Anne, y Koch-Schulte, Sarah. 2000. *Can anyone hear us? Voices from 47 Countries: Voices of the poor*, vol. 1, Poverty Group, PREM. Washington, Banco Mundial.
- OIT. 2004. *Working out of poverty: An ILO submission for the Indonesia PRSP*. Yakarta.
- . 2002. *Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): evaluación de la experiencia de la OIT*. Documento GB.285/ESP/2, presentado a la 285.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT. Ginebra.
- . 2001. *Reducir el déficit de trabajo decente: Un desafío global*. Memoria del Director General de la OIT a la 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- . 2000a. *Employment-intensive investment in infrastructure: Jobs to build society*. Ginebra.
- . 2000b. *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*. Ginebra.
- . 1999. *Project document for technical support and training targeting the creation of 1.2 million jobs, in collaboration with AusAID*. Ginebra y Bangkok, OIT y AusAID.
- Padalino, Samanta, y Vivarelli, Marco. 1997. «Coeficiente de empleo del crecimiento económico en los países del G-7», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 116, núm. 2, págs. 207-231.
- Pincus, Jonathan. R., y Winters, Jeffrey A. (directores). 2002. *Re-inventing the World Bank*. Ithaca (Nueva York), Cornell University Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2002. *Informe sobre desarrollo humano 2002*. Madrid y México D. F., Ediciones Mundi-Prensa.
- Quinn, Dennis P. 1997. «The correlates of change in international financial regulation», *American Political Science Review* (Menasha, Wisconsin), vol. 91, núm. 3, págs. 531-551.
- Rama, Martin. 2001. *Globalization and workers in developing countries*. World Bank Policy Research Working Paper núm. 2958. Washington, Banco Mundial.
- Rana, Pradumna B. 2002. *Monetary and financial cooperation in East Asia: The Chiang Mai initiative and beyond*. ERD Working Paper Series núm. 6. Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Ravallion, Martin. 2002. «An automatic safety net?», *Finance and Development* (Washington), vol. 39, núm. 2, págs. 21-24.
- . 1998. *Appraising workfare programs*. Working Paper núm. 1955. Washington, Banco Mundial.
- Reich, Robert B. 2002. «El reto del trabajo decente», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 121, núm. 1-2, págs. 123-131.
- Rodrik, Dani. 2001. *The global governance of trade as if development really mattered*. Documento elaborado para el PNUD, Nueva York.
- . 1999. *The global economy and developing countries: Making openness work*. Washington, Overseas Development Council.
- . 1998. *Who needs capital account convertibility?* Documento breve presentado a un simposio de Princeton International. Princeton (Nueva Jersey), febrero.

- Schetkatt, Ronald. 2001. «Small-economy macroeconomics», en Peter Auer (director), págs. 12-34.
- Standing, Guy. 1999. *Global labour flexibility: Seeking distributive justice*. Basingstoke, Macmillan.
- Stiglitz, Joseph. 2002a. «Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 121, núm. 1-2, págs. 9-31.
- . 2002b. *Globalisation and its discontents*. Nueva York, WW Norton and Company.
- . 1998. *More instruments and broader goals: Moving towards the Post-Washington Consensus*. UNU/WIDER Annual Lectures. Helsinki.
- Subbarao, K. (director). 1997. *Safety net programmes and poverty reduction: Lessons from cross-country experiences*. Directions in Development Series. Washington, Banco Mundial.
- UI Haq, Mahbub; Kaul, Inge, y Grunberg, Isabelle (directores). 1996. *The Tobin tax: Coping with financial volatility*. Nueva York, Oxford University Press.
- Van Ginneken, Wouter (director). 1999. *Seguridad social para la mayoría excluida*. Ginebra, OIT.
- Van Der Hoeven, Rolph. 2000. *Labour markets and income inequality: What are the insights after the Washington Consensus?* WIDER Working Paper núm. 209. Helsinki, UNU/WIDER.
- Vines, D. 2001. «Comment on Irma Adelman's fallacies in development theory and their implications for policy», en G. Meier y Joseph E. Stiglitz (directores): *Frontiers of development economics: The future in perspective*. Nueva York, Oxford University Press.
- Vroman, Wayne. 1999. *Unemployment and unemployment protection in three groups of countries*. Social Protection Discussion Paper, núm. 9911. Washington, Banco Mundial.
- Wade, Robert Hunter. 2002. «Globalisation, poverty and income distribution: Does the liberal argument hold?», en D. Gruen, T. O'Brien y J. Lawson (directores): *Globalisation, living standards and inequality: Recent progress and continuing challenge*. Actas de la conferencia anual del Banco Central de Australia celebrada los días 27 y 28 de mayo (vol. 2002-3), Reserve Bank of Australia.
- Warner, Andrew. 2003. *Once more into the breach: Economic growth and integration*. Working Paper, núm. 34. Washington, Center for Global Development, mayo.
- Webber, Douglas. 2001. «Two funerals and a wedding? The ups and downs of regionalism in East Asia and Asia-Pacific after the Asian crisis», *The Pacific Review* (Oxford), vol. 14, núm. 3, págs. 339-372.
- Williamson, John. 1999. «What should the Bank think about the Washington Consensus?» Documento preparado para la elaboración del *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000*. Washington, Institute for International Economics.
- . 1994. «In search of a manual for technopols», en J. Williamson (director): *The political economy of policy reform*. Washington, Institute for International Economics.
- Winters, Jeffrey. 2001. *The IMF and World Bank in Indonesia: Performance and responsibility*. Discurso ante la Indonesia Next Conference, 19 de abril, Yakarta.